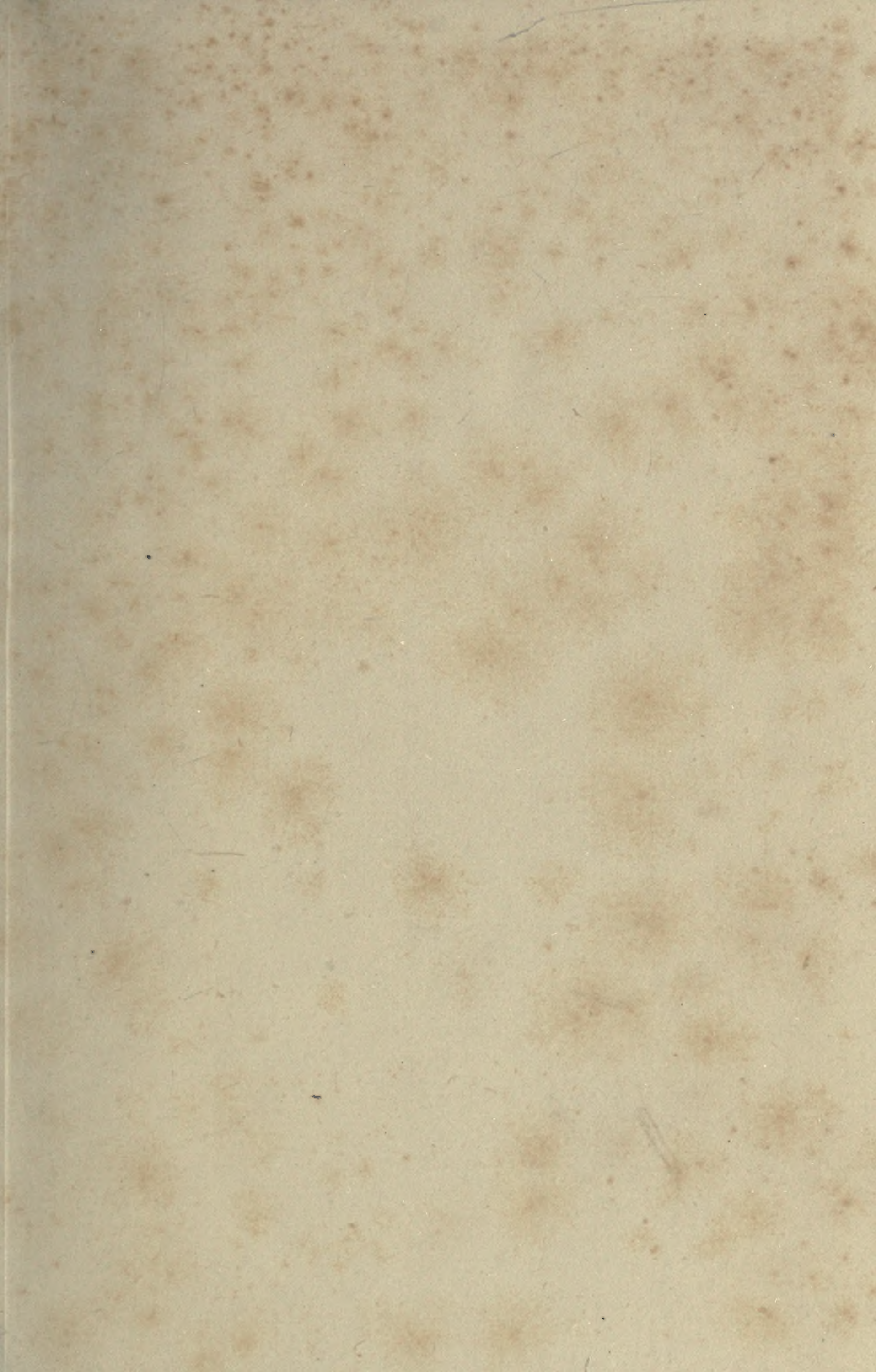
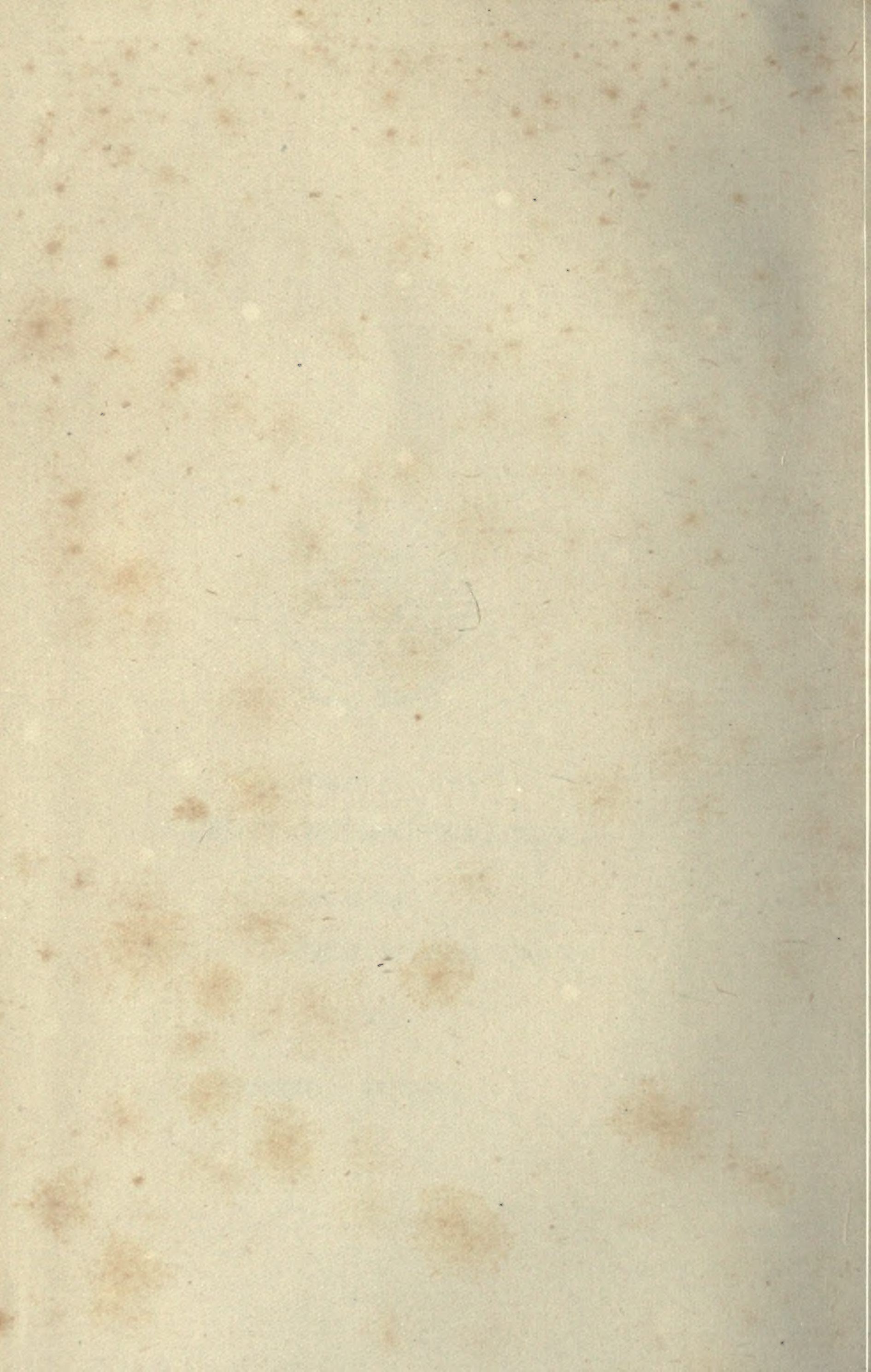
Gustav Schmoller

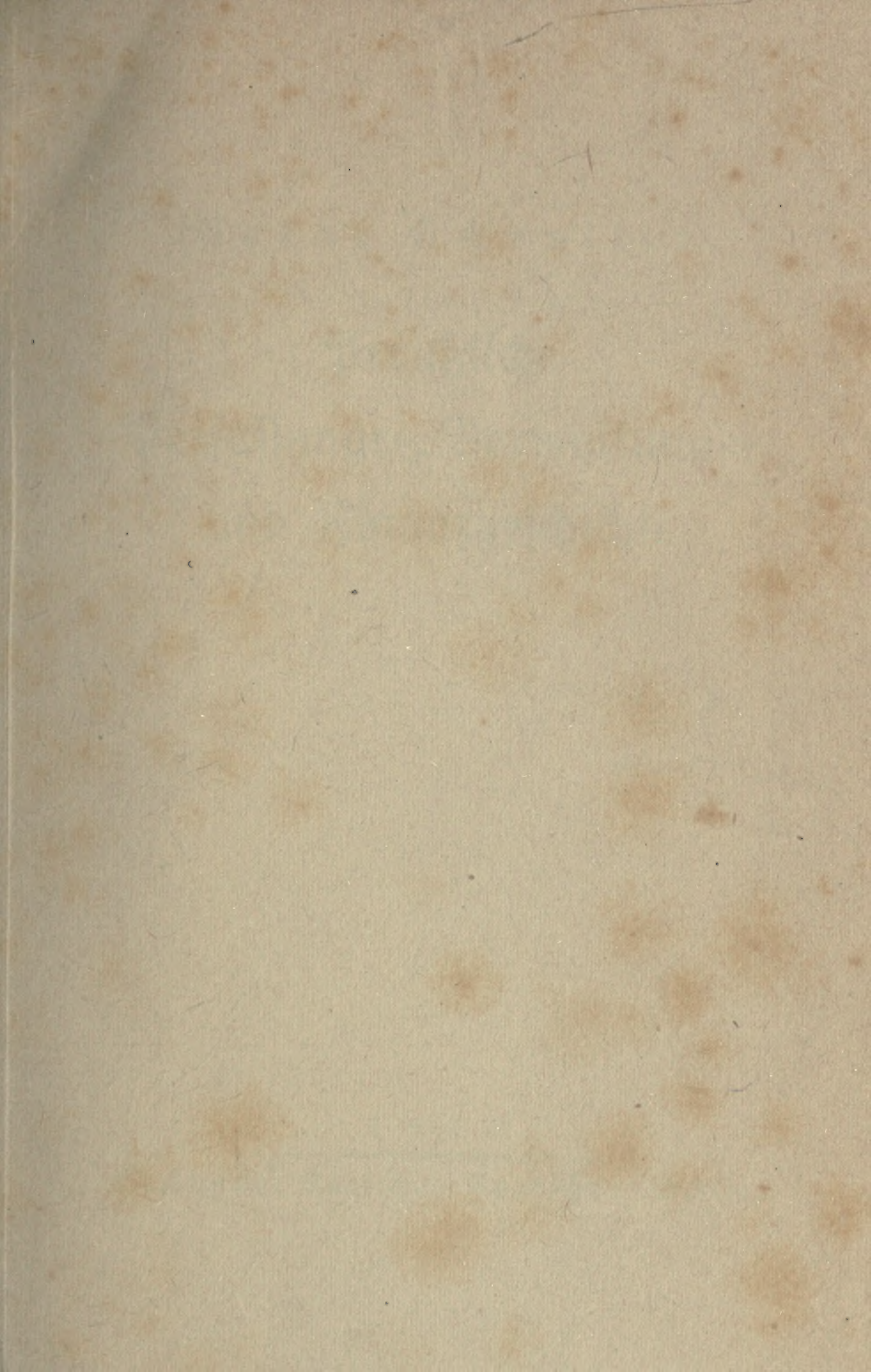
Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte

Verlag der Täglichen Rundschau, Berlin


UNIVERSITY OF TORONTO
VELUT ARBOR ÆVO







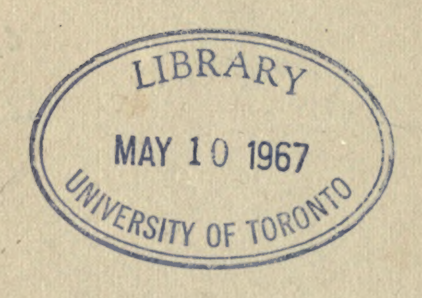


Gustav Schmoller

Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte

1921

Verlag der Täglichen Rundschau, Berlin



Druck von Hempel & Co. G. m. b. H., Berlin SW. 68.

Vorwort

Gustav Schmoller hat seit seiner Berufung an die Hallesche Universität 1864 einen Hauptteil seines langen, reichen Gelehrtenlebens der Erforschung der brandenburgisch-preußischen Geschichte gewidmet. Lange Jahre hindurch hat er seine akademischen Ferien zur Durchforschung der preußischen Archive verwendet. Seit 1887 war er brandenburgischer Historiograph. Die 1888 ins Werk gesetzte Veröffentlichung der „Acta Borussica" ist wesentlich aus Schmollers Initiative entstanden. In einer langen Reihe eigener Arbeiten liegt uns das Ergebnis eindringlicher Studien vor.

Dem forschenden Gelehrten aber war es naturgemäßes Bedürfnis, das Gesamtbild der Einzelstudien der akademischen Jugend zu vermitteln. So hat Schmoller seit 1884 in regelmäßiger Wiederkehr und in immer erneuter Gestaltung eine Vorlesung über die preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte seit 1640 gehalten, eine Vorlesung, die wohl das Eigenartigste in seiner akademischen Tätigkeit, und die ihm selbst immer besonders lieb war.

Hat auch das ganze wissenschaftliche Werk Gustav Schmollers von diesen preußischen Studien her einen wesentlichen Teil seiner eigenartigen Farbe erhalten, so hat doch selbst die ungewöhnliche Leistungsfähigkeit dieses Gelehrtenlebens nicht ausgereicht, uns die kurze literarische Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeiten zu schenken, die wir uns aus seiner Feder gewünscht hätten. Einen Ersatz dafür können uns jene Vorlesungen bieten. So ist es begreiflich, daß zunächst aus dem Kreise von Studenten und früheren Hörern der Wunsch hervortrat, diese Vorlesung durch den Druck einem breiteren Kreise zugänglich zu machen. Schmollers Witwe glaubte, sich diesem Wunsche nicht versagen zu sollen.

Wohl liegt die Periode von 1640—1888 abgeschlossen hinter uns. Aber über die Kluft, die sie von unserer düsteren Gegenwart trennt, werden wir immer den Blick auf die Zeit zurückwenden, in der aus kleinen Anfängen durch hartes Ringen die kurfürstlichen Lande zum preußischen Staat erwuchsen und die Bedingungen für die staatliche Einheit Deutschlands geschaffen wurden. Wenn aus dem Elend des Dreißigjährigen Krieges und durch die bitteren Nöte der Franzosenzeit hindurch dieses Staatswesen immer wieder kraftvoll emporstieg, so hoffen wir, daß unsere Jugend an dem Rückblick sich im Glauben auf eine bessere Zukunft stärke, die nur auf hingebender Pflichttreue und sachlicher Arbeit beruhen kann. Über die äußeren Formen, die vergänglich sind, hinweg muß unser Blick auf das Bleibende, auf den Geist altpreußischer, nüchterner, harter Arbeit gerichtet bleiben. Von ihm handelt diese Vorlesung. Sie sei als ein Vermächtnis Gustav Schmollers der Jugend, vor allem der akademischen, gewidmet.

Als Grundlage für den Druck hat eine Ausarbeitung der Vorlesung des Wintersemesters 1886—1887 gedient. Bestimmend war hierfür, daß diese Ausarbeitung, auf Niederschriften des Prof. Dr. Hintze beruhend, nach einer Notiz Schmollers von ihm selbst durchgesehen worden ist. Dieses Manuskript war für den damaligen preußischen Kultusministers zur Einführung des Prinzen Wilhelm, nachmaligen Kaisers Wilhelm II., in die preußische Verwaltungsgeschichte bestimmt. Der Text ist im wesentlichen unverändert abgedruckt; eine Abweichung von der Vorlage ist nur insofern vorgenommen, als die umfangreichen Literaturangaben gestrichen sind, mit Ausnahme der eigenen Schriften Schmollers.

Für die Drucklegung hat Herr Regierungsrat Dr. Claus in treuer Anhänglichkeit seine immer bereite Hilfe zur Verfügung gestellt, wofür ihm ein besonderer Dank gebührt.

Karl Rathgen.

I. Vorgeschichte bis zum Jahre 1640.



1. Niedergang des Reiches und Entstehung der Territorialstaaten.

Das alte Deutsche Reich zeigt, wie alle großen Reiche älterer Zeit, gegenüber dem modernen Staat ein sehr lockeres Gefüge der Verfassung und ein starkes Sonderleben der lokalen Gewalten. Die Königsgewalt, welche das Ganze zusammenfaßt, beruht vom 10.—13. Jahrhundert, in einer Epoche überwiegender Naturalwirtschaft, einerseits auf dem großen Domanialbesitz, dessen Bewirtschaftung sich wesentlich in der Form des Kleinbetriebes vollzog, andererseits auf den militärischen Instituten der Ministerialität und des Lehnswesens. Neben dem königlichen Domanialbesitz war, vorzugsweise durch die Vergabungen der Ottonen, ein sehr bedeutender Besitz der kirchlichen Stifter enstanden, durch welchen die geistlichen Gewalten sich in sehr bedeutende Staatsinstitute verwandelt hatten. Vorzugsweise auf den Bund mit diesen Gewalten hatte Otto I. die Macht des Königtums gegenüber den unbotmäßigen großen Vasallen, namentlich den Stammesherzögen, gegründet, und die restaurative Politik Friedrichs I. stellte nach einer Periode der Bürgerkriege und der Zerrüttung dieses Verhältnis im wesentlichen wieder her. Durch große militärische Aktionen auf nationaler Grundlage suchte man die geistlichen und Laieninteressen einerseits, die Stammesgegensätze andererseits zu versöhnen, und es gelang wirklich, in der Zeit der wesentlich bäuerlichen Kultur, bis ins 13. Jahrhundert hinein, durch diese Politik und durch die Institute, auf die sie gegründet war, ein rohes, aber einheitlich zentralisiertes Staatswesen über die Stammesgegensätze hinweg zu ge-

stalten, den weltlichen und den geistlichen Beamtenadel, die Ritter- und Bauernschaften einheitlich zusammenzufassen. Ein unendlich viel schwierigeres Problem war die Neuordnung der Verfassung, welche gegenüber der rapiden Fortentwicklung aller Verhältnisse in den nächsten Jahrhunderten zur Notwendigkeit wurde. An die Stelle der alten Naturalwirtschaft begann die Geldwirtschaft zu treten, und in demselben Maße, wie diese jene verdrängte, überflügelten die städtischen Gemeinwesen, die bald zu hoher Blüte gelangten, die Gebiete der bäuerlichen Kultur und riefen einen neuen gewaltigen Zwiespalt in der Nation hervor. Der Lehnsadel hatte, namentlich durch die Zersetzung der Grafschaftsverfassung vermittelst der Immunitäten, sowie durch das Erblichwerden der Lehen, seinen Beamtencharakter verloren, er war unabsetzbar und mächtig geworden. Mit dem Zerfall der Herzogtümer vermehrte sich die Zahl dieser weltlichen Reichsfürsten bedeutend. Die Stammesgegensätze dauerten fort; namentlich die höhere geistige und wirtschaftliche Kultur entwickelte sich rein lokal, ohne allgemeinen Zusammenhang und ohne einen gemeinsamen Mittelpunkt. Dabei steigerten sich vom 12. bis zum 16. Jahrhundert die Konflikte mit der Kirche beständig. Die Aufgabe war, diesen Verhältnissen gegenüber die einheitliche königliche Gewalt nicht bloß aufrechtzuerhalten, sondern auf tiefere Fundamente zu stellen, vor allem eine Reichs-, Kriegs-, Finanz- und Amtsverfassung zu schaffen. Der Versuch der Lösung mißlang und endigte in den Jahren 1495—1663 mit der Ausbildung von Reichsorganen, die kein einziges wirkliches Staatsbedürfnis zu befriedigen imstande waren.

Die höhere Kultur mußte sich daher zunächst in engeren Kreisen ihre Organe schaffen. Von 1150 bis gegen 1400 sind es die aufblühenden mächtigeren Städte, die an der Spitze der Entwicklung stehen, beständig im Gegensatze zu den geistlichen und weltlichen Territorial-

gewalten. Die Weiterbildung hing davon ab, ob es ihnen gelingen werde, durch Ausdehnung ihres Gebietes, durch Auffaugung der benachbarten dynastischen Herrschaften, sich ähnlich, wie Mailand, Venedig, Genua und Florenz, zu Städtestaaten auszubilden. Es ist ein entscheidungsvoller Wendepunkt in der deutschen Geschichte, daß dies nicht gelang, daß in den Städtekriegen, namentlich zu Ende des 14. Jahrhunderts, die Macht der Städte auf immer gebrochen ward. Von da ab geht die politische Führung auf die größeren Territorien über, die durch ihre Haltung in den Verwicklungen des Reformationszeitalters die staatliche Fortentwicklung innerhalb der deutschen Nation bestimmen und im Westfälischen Frieden 1648 die völkerrechtliche Anerkennung einer an Souveränität grenzenden Selbständigkeit erlangen. Die Städte bleiben außerhalb der Territorien, werden politisch abgegraben und versinken in den engsten lokalen Interessen; die Territorien andererseits bleiben ohne große städtische Mittelpunkte und ohne die industrielle Blüte der Städte. Die Territorien sind aber die maßgebenden politischen Faktoren anstatt der Städte und des Reichs. Sie sind aufstrebende Staatsgebilde im modernen Sinn, wie schon früher Sizilien unter der Herrschaft Friedrichs II., Böhmen unter Karl IV., die Niederlande unter den burgundischen Fürsten. Sie suchen eine einheitliche Geld- und Steuerwirtschaft in ihrem Gebiete durchzuführen; es ist bemerkenswert, daß dies Gebiet anfänglich ein verhältnismäßig nur kleines ist.

2. Das Wesen der Landeshoheit.

Materiell sind die Territorialstaaten durch gewisse unabweisbare Bedürfnisse des öffentlichen Lebens geschaffen worden, die durch kein Institut der Reichsverfassung genügend befriedigt werden konnten. Das erste

dieser Bedürfnisse war das der Friedensbewahrung im Innern und des Schutzes nach außen, dem weder die kaiserlichen Landfriedensgesetze noch die Städte, Ritterschaften und ihre Bündnisse genügten. Überall, wo eine höhere Gewalt über größere Gebiete hin fehlte, herrschten zunehmend anarchische Kämpfe. Auf dem wirtschaftlichen Gebiet macht sich vom 13. bis ins 15. Jahrhundert eine wachsende Feindseligkeit der städtischen und agrarischen Interessen geltend, die ohne jedes gegenseitige Verständnis ist. Die wirtschaftlichen Leistungen der Städte, von denen der Aufschwung der materiellen Kultur ausgegangen war, wurden zu Hemmnissen eines größer werdenden Verkehrs, weil sich mit ihnen die Herrschaft engherzigster Interessenpolitik verband. Es war unbedingt nötig, eine bessere Ordnung des Verkehrs, des Marktwesens, des Handels, der Münze in größeren Gebieten nach einheitlichem Plane durchzuführen. Dazu kam schließlich noch das Bedürfnis einer Neuordnung des Gerichtswesens und der Polizei sowie der Besteuerung.

Formell entstand durch einen Prozeß, der seit Jahrhunderten spielte, die sogenannte Landeshoheit aus vereinzelten Amtsrechten, die aus der königlichen Gewalt abgeleitet, nach Lehnsrecht übertragen waren, indem diese einzelnen Rechte sich konsolidierten und verselbständigten. Es waren ursprünglich entweder Gerichtsrechte, wie die der Grafen, oder wirtschaftliche Amtsrechte (Vogtei- und Regalrechte). Die Landeshoheit wurde schon gekräftigt durch die Gesetze Friedrichs II. von 1220, 1231—32, welche die erste reichsrechtliche Anerkennung dieser Neubildung enthalten, dann durch die Goldene Bulle, welche neben der Anerkennung der allgemeinen, staatlichen Verwaltungshoheit für die kurfürstlichen Gebiete Unteilbarkeit, Primogenitur-Erbfolge, selbständige, von den Gerichten des Reichs unabhängige Jurisdiktion einführte, später (seit 1520) durch die Wahlkapitulation, die im wesentlichen zur Siche-

rung der territorialen Selbständigkeit gegenüber der kaiserlichen Gewalt bestimmt ist, endlich durch die Reichsfriedensschlüsse von 1555 und 1648, von denen der eine den Reichsständen das jus reformandi, der andere das jus pacis et armorum bringt. Verstärkend auf diese Gewalt wirkte ferner das Eindringen des Römischen Rechts, unter dessen Einfluß der Begriff der Landeshoheit als der obersten Gewalt im Territorium juristisch konstruiert wird, das ständische Verfassungsleben, die Ausbildung der Territorialgesetzgebung von 1450—1600 und die Reformation, durch welche den protestantischen Fürsten ein neues wichtiges Hoheitsrecht, das jus episcopale, zuwächst. Die Landeshoheit steigerte sich so, von 1600 bis 1700, zum Begriff einer einheitlichen obersten das ganze Land und die gesamten Untertanen umfassenden staatlichen Gewalt, die allerdings durch das Reichsrecht nach oben, durch die Stände nach unten gebunden war.

Schmoller: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche 1884. S. 15 ff.

3. Entstehung des brandenburgisch-preußischen Staates.

Zu den größten und kräftigsten territorialen Bildungen hatte schon in der ältesten Zeit die Mark Brandenburg und das Preußische Ordensland gehört. Im Anfange des 14. Jahrhunderts 1000, resp. 1200 bis 2000 Quadratmeilen umfassend, waren beide als Grenzlande durchaus militärisch organisiert und mit großer politischer Selbständigkeit ausgestattet. In der Mark durfte nur bei des Markgrafen Hulden gedingt werden, er hatte die unbedingte Militärhoheit schon seit 1300. Die erste Blüte dieser Lande, einschließlich der politischen Bewegung, welche die Staatsgewalt in diesen Territorien

kräftigte, endigte aber relativ frühe. Die Mark nahm nach dem Niedergange unter dem bayrischen Hause mit dem Auftreten der Hohenzollern einen bedeutenden Aufschwung; doch war derselbe nicht von nachhaltiger Wirkung. Beide Territorien sind zu Anfang des 17. Jahrhunderts eines großen Teiles ihres früheren Besitzes beraubt, sie sind protestantisch-ständische Patrimonialstaaten geworden, die im Stilleben lokalen und territorialen Selbstgenügens und kirchlicher Zänkerei den staatlichen Aufgaben um so weniger genügen, als gegen 1600 die militärischen, finanziellen, politischen, wie die Verkehrs- und Handelsbedürfnisse schon auf die Notwendigkeit eines größeren nationalen Staatswesens hinwiesen, wie damals sich solche in Holland, England, Frankreich, Schweden, Dänemark bildeten.

4. Land und Leute des altpreußischen Staates.

Die geographische Grundlage des späteren preußischen Staates ist so die norddeutsche Tiefebene, ursprünglich ein Wald- und Sumpfland (die Ströme waren vor der Regulierung für Schiffahrt fast unbrauchbar, die Ufer auf weite Strecken versumpft, sumpfige Niederungen zwischen den einzelnen Stromgebieten deuten auf einstige direkte Verbindung der Weichsel mit der Elbe: Girards Hypothese) mit überwiegend schlechtem sandigem Boden, der nur bei höchster Anstrengung und Arbeit leibliche Erträge sicherte. Im Norden wirkt die Berührung mit dem Meere fördernd für Handel und Verkehr; im übrigen fehlen feste natürliche Grenzen.

Auf diesem Boden richtete sich ein überwiegend niedersächsisches Kolonistengeschlecht ein, durch physische Kraft, durch ernste, kräftige Charaktereigenschaften ausgezeichnet, durch die technischen und sozialen Einrichtungen, die sie aus dem Westen mitbrachten, befähigt, rasch den

Ackerbau und die Städteentwicklung zu fördern, die Slaven zu verdrängen und auch, bei mäßiger Bevölkerung, einen gewissen rohen, materiellen Wohlstand zu erzeugen. Doch ging derselbe vom 15. bis zum 17. Jahrhundert vielfach zurück, da die Territorialgewalt ihrer Aufgabe nicht genügte; jedenfalls aber fehlte vor der Reformation der Masse der Bevölkerung noch jede höhere, geistige, sittliche, literarische oder künstlerische Kultur. Einen Beleg dazu bieten die drastischen Schilderungen des Abtes Trithenius von Hirschau im Schwarzwald, der Land und Leute zur Zeit Joachim Nestors kennengelernt hatte. Ähnliches berichtet noch Merian fünfzig Jahre später. Münsters Kosmographie und Kantzows Pomerania enthalten gleichfalls viele charakteristische Züge. Es ist nicht verwunderlich, daß die Hohenzollern noch hundert Jahre, nachdem sie in die Mark gekommen, sich nach dem schönen Frankenlande zurückgesehnt haben und sich zum Teil nicht einmal in Berlin begraben lassen wollten. Franken sehen wir anfangs auch in allen hohen Ämtern. In Lehnin und Chorin war die literarische Bildung und das Interesse für die öffentlichen Angelegenheiten so gering, daß unter den Mönchen dieser beiden Klöster sich kaum ein Historiker gefunden hat. Die Kirche beherrschte nur notdürftig das äußere Leben; das Christentum war hier nicht viel mehr als ein roher Aberglaube. Erst die Reformation hat hier Wandel geschaffen. So ist der spätere Volkscharakter dieser Stämme in erster Linie bestimmt durch die ursprünglich rohe physische Kraft einfacher, in härtester Arbeit gestählter, in einförmiger Umgebung lebender Menschen und durch die nüchterne Verständigkeit und Gemütstiefe der protestantischen Kirchen- und Schuleinrichtungen. Hier fand sich eine so ungebrochene Naturkraft, die nur der Anregung und Leitung auf große Zwecke bedurfte, wie nirgend in den alten Kulturländern Deutschlands.

5. Regenten von 1415–1640.

Die Hohenzollern sind es gewesen, die diese Aufgabe übernommen und glänzend gelöst haben.

Friedrich I. war noch kein eigentlicher Territorialfürst, mehr ein Reichsbeamter, wie denn die Hohenzollern überhaupt im Dienst der kaiserlichen Interessen emporgekommen waren. Als Diener des leichtsinnigen genialen Sigismund glaubte er kaum ein selbständiges Territorialfürstentum zu gründen, meinte er doch eben damals die Fürsten zu Beamten des Kaisers machen zu können. Er trat später in Opposition gegen den Kaiser, weil dieser seinen Rat, die demokratisch-religiöse Bewegung des Hussitentums zu begünstigen, nicht befolgte; weiterhin, weil das durch den Tod des letzten Askaniers erledigte Kurfürstentum Sachsen, auf welches er Erbanspruch erhob, nicht ihm, sondern den Wettinern verliehen wurde. Er ist in seiner Tätigkeit für das Reich einer der letzten Repräsentanten der alten zentralisierenden Richtung der Ottonen. Für Brandenburg hat er die Bedeutung, den Landfrieden zur Geltung gebracht, den aufständischen Adel unterworfen zu haben.

Friedrich II. (1440—1470) ist der erste wirkliche Territorialfürst in Brandenburg. Er stärkt die Landeshoheit durch Unterwerfung der Städte (Berlin und Kölln), dehnt die Grenzen des Territoriums aus durch Erwerbung der Neumark, sucht die Kirche zu reformieren und durch Einrichtung des Schwanenordens den Adel auf eine höhere Stufe der sittlichen und gesellschaftlichen Kultur zu erheben.

Albrecht Achill (1470—1486) greift kräftig ein in die Landesverwaltung, nimmt das fürstliche Besteuerungsrecht in Anspruch, versucht vergeblich einen Zoll einzurichten, kämpft, vorläufig noch ohne Erfolg, für die Biersteuer, die erst 1488 als die erste indirekte Steuer in der

Mark mit den Waffen den Städten abgezwungen wird. Die dispositio Achillea sichert die Unteilbarkeit des ganzen territorialen Besitzes.

Johann Cicero (1486—1499) setzte die Biersteuer von 1488 durch.

Joachim I. (1499—1535), Gönner des Humanismus, gründet die Universität zu Frankfurt a. O., begünstigt das Römische Recht (Joachimica 1527), gründet auf neuer Basis das Kammergericht, erläßt eine Städteordnung (1515), tritt energisch und mit Erfolg gegen das Raubrittertum auf (in einem Jahre 75 Herren geköpft) und führt eine Münzverbesserung durch. Um die Reichspolitik kümmert er sich wenig. Er ist ein entschlossener Gegner der Reformation. Seine Regierung bezeichnet den Höhepunkt der Hohenzollernherrschaft bis auf den Großen Kurfürsten.

Joachim II. (1535—1571; neben ihm Markgraf Hans in der Neumark) führt die Reformation durch und vollendet damit die Fürstenmacht, gerät aber durch leichtsinnigen Aufwand und durch die Kosten des Türkenkrieges in tiefe Verschuldung und muß 1549 nicht nur die ganze Steuerverwaltung an die Stände abgeben (Ständisches Kreditwerk), sondern denselben auch eine Art von Mitregierung einräumen.

Johann Georg (1571—1598). Das unduldsame Luthertum (Konkordienformel) verbindet sich mit dem Ständetum, alle Reformversuche scheitern an dem Widerstand der Stände, der Staat gerät in ein kleinliches Stillleben.

Joachim Friedrich (1598—1608) reagiert wieder kräftiger gegen die ständische Macht, sichert die Erbansprüche auf Preußen und die Klevischen Lande, gründet den Geheimen Rat.

Johann Sigismund (1608—1619) erwirbt Preußen und Kleve-Mark, tritt zum reformierten Bekenntnis über.

Georg Wilhelm (1619—1640) machtlos, geldlos, unentschlossen, versteht die pommerschen Erbansprüche nicht durchzusetzen, duldet die Diktatur Schwarzenbergs.

6. Hof- und Zentralstaatsverwaltung in der Zeit von 1500—1640.

Um uns ein Bild davon zu machen, welche unbedeutende Stellung die territoriale Fürstengewalt in Brandenburg gegen 1640 gehabt hat, müssen wir einen Blick auf die Art werfen, wie sich dieselbe hauptsächlich in der Hof- und Domänenverwaltung darstellt. Die Staats- und Hofverwaltung waren identisch. Die obersten Hof- und die obersten Landesbehörden, beide ruhten finanziell auf der lässig betriebenen ungeheuren Naturalwirtschaft, welche die sämtlichen Domänen, Forsten, Schlösser, Regalien usw. umfaßte, und die im Hofe ihren Mittelpunkt hatte. Der Hof zu Kölln a. d. Spree trägt den Charakter der Haushaltung des größten Grundbesitzes im Lande. Die einzelnen kurfürstlichen Domänenämter stehen in Administration unter Adligen als Amtshauptleuten, die zugleich auch die Jurisdiktion haben und mehrfach zugleich als Landeshauptleute an der Spitze der ständischen Kreise stehen, ferner unter bürgerlichen Amtsschreibern oder Schossern (Kastnern) und einer großen Zahl Unterbeamten, welche alle zusammen einen erheblichen Teil der Naturaleinkünfte durch ihre Naturalbezüge aufzehren. Ein Teil der Domänenbeamten sind Pfandinhaber und nehmen als solche auch den Rest des Amtsertrages in Anspruch. Was die Domänen, Forsten, Fischwasser über die Schuldzinsen und den lokalen Verbrauch hinaus liefern, geht in Form von Naturalbezügen nach Berlin. Das große Amt des sog. Müllenhofes sammelt alle diese Vorräte; hier wird täglich geschlachtet, gebacken, gebraut für

Hunderte von Personen mit ihren Dienern und Pferden, für alle Hof- und höheren Landesbeamten, für fremde Gäste und Gesandte, für die versammelten Stände usw. Unter Joachim II. wurden täglich 400 Personen, die einen Rechtsanspruch darauf hatten, im Schlosse gespeist (Hofordnung von 1537 bei König, Beschreibung Berlins; derartige Hofordnungen sind Ordnungen des Hof- und Staatsdienstes sowie des Müllenhofes; sie sind massenhaft vorhanden, aber noch wenig publiziert). Bei außerordentlichen Anlässen vermehrte sich diese Zahl bedeutend. Bei Festlichkeiten mußten oft 2000—3000 Pferde vom Hofe gefüttert werden. Die Verschwendung Joachims II. macht sich in dieser Hofwirtschaft geltend; doch zeigen die Untersuchungen von Kotelmann über die Finanzen Albrecht Achilles (Zeitschr. f. Preuß. Gesch. Bd. 3), daß auch bei einem sparsamen Fürsten der tägliche Verbrauch ein ungeheurer war. Die Geldeinnahmen aus Zoll, Münze usw. treten am Berliner Hofe gegen diese Naturalwirtschaft ganz zurück. Alle eigentlichen Steuern fließen in die ständischen Kassen. Die tägliche Geldverlegenheit am Hofe nötigt einerseits zu täglichen ungeordneten Geldanweisungen auf die einzelnen Ämter, andererseits zu einem regellosen Schuldenmachen in den Tag hinein bei Fleischer und Kaufmann, bei fremden Städten und Fürsten. Die Interessen des Hofes sind fast ausschließlich den fürstlichen Familienangelegenheiten, als deren wichtigste die Erbschaft in Preußen und Kleve-Mark erscheint, den kirchlichen und konfessionellen Fragen, im übrigen einem behaglichen Genußleben und steigenden Hofluxus zugewendet. Der Fürst war nichts anderes als der größte Landjunker des Landes. Die geistige Sphäre am Hofe war der Ausbildung größerer und individueller Charaktere nicht günstig; die geistige und sittlich-soziale Kultur war sehr gering, der Luxus ein durchaus roher.

Die obersten Beamten sind in dieser ganzen Zeit noch die Inhaber der alten Hof- und Kammerämter, der Marschall, der Kanzler, der Hofmeister, der Truchseß, der Kammermeister usw. Ihre Dienstanweisungen haben sie im 16. Jahrhundert noch in den Hofordnungen, welche den äußeren Gang des Hoflebens ebenso regeln, wie die Tätigkeit in der fürstlichen Kanzlei. Neben ihnen stehen nur einige sog. Räte von Haus aus, d. h. adlige Herren, die für gewöhnlich auf ihren Gütern sich aufhalten, aber neben ihrer Teilnahme an den Ständetagen noch gegen Futter und Mahl zu besonderen Dienstleistungen beim Kurfürsten verpflichtet sind und, wie es die Arbeitslast erfordert, auf Tage und Wochen periodisch nach Hofe berufen werden. Die Kanzlei mit ihrem Unterpersonal ist im Schlosse untergebracht und wird als ein Teil der Hofverwaltung betrachtet. An der Spitze der Hof- wie der territorialen Finanzverwaltung steht der Hofmarschall, welchem der Haushofmeister, der Hausvogt, der Küchenmeister, der Kammermeister, der Amtmann im Müllenhof untergeordnet sind. Das Amt des Hofmarschalls ist aus einer Verbindung des alten Kämmereramts mit den militärischen Funktionen eines Oberstkommandierenden des gesamten Hofgesindes entstanden. Der Hofmarschall ist aber zugleich Hofrichter und hat als solcher ein kollegialisches Kammergericht um sich versammelt. Der Kammermeister hat ebenso ein Kammerkollegium, an das später die Zentralverwaltung anknüpft. Alle eigentlichen Staatsgeschäfte besorgt der Kanzler, der bis zur Reformation ein Geistlicher, von da ab ein bürgerlicher Jurist ist. Die verdientesten Kanzler des 16. und 17. Jahrhunderts sind Weinlöber, Lampert Distelmeyer (—1588, „oculus Marchiae"), dessen Sohn Christian Distelmeyer (—1598), Löben, v. Götze. Mit dem Tode des letzteren erlischt das Amt 1650.

Trotz der kleinen Verhältnisse genügte diese primitive Art der Amtsverfassung und der Verwaltung bereits am Anfang des 17. Jahrhunderts gar nicht mehr. Es lag gewissermaßen in der Luft das Verlangen nach einem „beständigen Regiment“, d. h. nach einer festen Ausscheidung einer obersten kollegialischen Staatsbehörde, die in beständiger Tagung die Staatsgeschäfte und die Domänenverwaltung zu leiten hatte. Aus dem mittelalterlichen Chaos einer aus dem Stegreif geführten Hof- und Staatsverwaltung hatten sich in Frankreich schon längst, in Österreich seit Maximilian I. feste, beständige, dauernd versammelte kollegialische Ämter herausgebildet. In Brandenburg hat diese Bildung verhältnismäßig spät und unvollkommen eingesetzt. Aus dem Gericht in des Markgrafen Kammer mit dem besonderen Kammerrichter geht allerdings schon 1516 ein kollegialisches Kammergericht mit vier kurfürstlichen und acht ständischen Beisitzern hervor. Aber diese letzteren kommen nur alle Vierteljahr auf wenige Tage zu Sitzungen nach Berlin. Für die geistlichen Angelegenheiten (namentlich Ehe- und Patronatssachen) hatte Joachim II. teils aus Geistlichen, teils aus seinen Räten ein Konsistorium geschaffen. Dasselbe war aber im Anfang des 17. Jahrhunderts infolge der konfessionellen Konflikte zwischen der lutherischen und der reformierten Partei nicht mehr in voller Funktion; vorübergehend hatte ein besonderer Kirchenrat es verdrängen sollen, dann hat der Geheime Rat die entsprechenden Geschäfte an sich gezogen. Für die Domänenverwaltung hatte schon Markgraf Hans ein kollegialisches „Kammerkollegium“ geschaffen. In Berlin kam ein solches, die „brandenburgische Amtskammer“, erst 1615 zustande, war aber eigentlich nie ordentlich besetzt. Für die gesamte innere und äußere Politik, hauptsächlich auch für die Leitung der neu zu erwerbenden oder erworbenen Provinzen hat Georg Friedrich 1604 den „Geheimen Rat“

geschaffen. Unter dem Vorsitz des Kanzlers, bzw. des für die Abwesenheit des Kurfürsten ernannten Statthalters, mit einer Anzahl festangestellter Räte und kollegialischer Verfassung war der „Geheime Rat" als oberste Staatsbehörde der Amtskammer, dem Kammergericht, dem Konsistorium und der Lehnskanzlei übergeordnet. Die Institution der „Räte von Haus aus" tritt damit in den Hintergrund. Aber dieser Geheime Rat konnte, hauptsächlich unter Georg Wilhelm, sich nicht in seiner Stellung behaupten. Der gewalttätige Kanzler Schwarzenberg und die heftigen Händel innerhalb des Geheimen Rats selbst brachten es bald dahin, daß er seine Tätigkeit vollkommen einstellte.

7. Lokale Territorialverwaltung; Gerichtsverfassung; Heerwesen bis 1640.

Noch weniger als im Zentrum hatte die Staatsgewalt verstanden, sich im Lande eine kräftige Lokalverwaltung zu erhalten. Die Bezirksverwaltung hatte einst militärisch, gerichtlich, finanziell und polizeilich in den Händen der landesherrlichen Vögte, etwa 30 an der Zahl, gelegen. Es bezeichnet die Gewalt des Markgrafen, daß er keine Grafen unter sich hat, sondern solche von ihm eingesetzte und auch absetzbare Beamte. Diese Vogteiverfassung war aber schon gegen 1500 in vollster Auflösung begriffen durch die wachsende Selbständigkeit der ständischen Gewalt. Neben der sich bildenden ständischen Kreisverfassung erhält sich nur der Unterbeamte des Vogts, der Landreiter, als landesherrlicher Exekutivbeamter. An die Stelle des Vogts tritt gewissermaßen der Landeshauptmann, eine Art von Statthalter an der Spitze einer Provinz oder Landschaft wie der Altmark, Uckermark, Priegnitz, Mittelmark usw. Er ist betraut mit

polizeilichen, gerichtlichen, Verwaltungs-, Oberaufsichtsfunktionen, erlangt sogar die Vergebung niederer Lehen und wird im Kirchengebet erwähnt. Da er notwendig persona grata gegenüber dem Adel, ein Vertrauensmann der Stände sein mußte, so verliert das Amt an Wert für die Zentralregierung, und zwar in eben dem Maße, als die Stände auf Besetzung der erledigten Stellen drängen; der Große Kurfürst sucht die Landeshauptmannstellen vollends eingehen zu lassen. Am ersten verschwindet das Amt in der Mittelmark, am längsten hält es sich in der Altmark und der Uckermark.

Die alte Gerichtsverfassung, beruhend auf den Dorf- und Stadtgerichten, den Vogt- bzw. Landgerichten, den Hofgerichten und dem „Gericht in des Kurfürsten Kammer", sowie auf dem Schöffentum und dem alten mündlichen Verfahren, war ebenfalls in voller Auflösung. Mit dem Absterben der Vogteiverfassung hört die Bedeutung des Vogt- oder Landgerichts als der entscheidenden Mittelinstanz auf, die lokalen Stadt- und Dorfgerichte, die Gerichte unterster Instanz, wachsen rasch an Einfluß. Aber das Eindringen des Römischen Rechts beseitigt allmählich das alte Deutsche Institut der rechtfindenden Schöffen, das Dorfgericht wird ersetzt durch das Gericht des Gutsherrn und seines Schultheißen. So entsteht auf dem Lande die gutsherrlich-patrimoniale Justiz mit all ihren Mißbräuchen. Auch die Mittelinstanz wird teilweise patrimonial, die kirchlichen Korporationen, die großen Adelsgeschlechter erwerben die Landgerichte zum größten Teil. Die wenigen übrigbleibenden landesherrlichen Landgerichte werden mit den lokalen Hofgerichten vereinigt, wie sie in Tangermünde, Brandenburg, Berlin bestanden; sie haben aber gegenüber dem Kammergericht und seinen ins Land geschickten Deputationen, den sog. Quartalgerichten, kein Ansehen mehr. Das (namentlich von Lampert Distelmeyer) geplante Landrecht samt

einer neuen Prozeßordnung scheitert an den weitgehenden Differenzen zwischen dem bürgerlichen Kanzler und den Ständen. Während in allen übrigen Territorien, sobald das Römische Recht als rezipiert betrachtet ist, doctores juris, d. h. gelehrte, römisch-rechtlich gebildete Richter die Gerichte besetzen, müssen sie sich in der Mark darin teilen mit den Ständen, die an dem alten Recht festhalten, so daß zum Vorteil der Herren Stände, zum größten Nachteil des Landes die größte Rechtsunsicherheit herrscht, bis auf Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. Brandenburg steht in dieser Beziehung hinter den süd- und westdeutschen Territorien weit zurück. Trotz der Gerichtsordnungen, die von Zeit zu Zeit erschienen, und trotz der Kanzleiordnungen usw. finden in der ganzen Zeit bis ins 18. Jahrhundert hinein Fortschritte in der Justiz nicht mehr statt.

Das folgende Schema gibt eine Übersicht über die Veränderungen in den drei Instanzen vom 13., 14. über das 15. bis ins 16., 17. Jahrhundert.

13. 14. Jahrh.	15. Jahrh.	16. 17. Jahrh.
1. Schultheiß.	Stadt- und Dorfgericht. (Schöffenverfassung.)	Stadt- und Dorfgerichte (patrimonial geworden: Magistrate, Gutsherren).
2. Vogt.	Landgerichte (kurfürstlich und patrimonial).	Landgerichte, teilweise kombiniert m. d. Hofgericht., sonst patrimonial.
3. Markgraf.	Mehrere Hofgerichte. Gericht in des Markgrafen Kammer.	Berliner Kammergericht 1516. Neumärkisches Kammergericht 1548. Quartalgerichte. Supplikationsinstanz beim Kurfürsten (Geheimer Rat).

Noch trauriger steht es auf dem Gebiete der Militärverfassung. Die alten Institute der Lehnspflicht und der Landfolge sind vollständig in Verfall geraten; der schüchterne Versuch, dieselben wiederzubeleben durch

Wiedereinsetzung lokaler Musterherren und die Vornahme von Musterungen zu Anfang des 17. Jahrhunderts änderte daran sehr wenig. Der Festungsbau, eine Anzahl Spezialverträge mit Adligen zur Stellung von Mannschaften für gewisse Fälle konnten die Tatsache nicht aufheben, daß das Land vollständig wehrlos, ohne jede brauchbare Militärverfassung war.

8. Materielle Kulturpolitik 1500—1640.

Die territoriale Staatsgewalt besaß so keine militärische Macht und kein Geldsteuersystem. Es fehlte ihr, außer auf den Domänenämtern, wo die Amtshauptleute zugleich mit den obrigkeitlichen Funktionen betraut waren, an jeder kräftigen lokalen Exekutive. Daher kamen auch die Anläufe der älteren Zeit zu einer kräftigen materiellen Kulturpolitik vollständig ins Stocken. Es gelang weder eine handelspolitische Abschließung des Landes nach außen noch eine Sicherung genügender Benutzung der Ströme des Landes. Die wünschenswerte landesherrliche Polizeigesetzgebung, welche das Marktwesen und die Brauerei, das Verhältnis von Stadt und Land, das Zunftwesen, den Münzumlauf, das Maß- und Gewichtswesen zweckentsprechend geordnet hätte, kam nicht zustande. Brandenburg stand in dieser Beziehung den meisten gleich großen Staaten, Böhmen, Österreich, Sachsen, Schlesien, Württemberg, Hessen usw. ganz wesentlich nach und empfand dies auf das deutlichste an dem ganz allgemeinen Rückgang seines Wohlstandes, der längst vor Ausbruch des großen Krieges zu verspüren war. Schon die Akten Joachim Friedrichs und Johann Sigismunds sind voll von Klagen über die traurigen wirtschaftlichen Zustände, die in bemerkenswertem Gegensatze stehen zu dem großen Fortschritt in allen anderen deutschen Territorien.

9. Die Kirchenpolitik und das geistige Leben seit der Reformation.

Im Gegensatze zu dieser energielosen, materiellen Kulturpolitik sehen wir in Brandenburg-Preußen, wie in den anderen protestantischen Territorialstaaten eine sehr weitgehende kirchlich-geistliche Politik der territorialen Staatsgewalt eintreten. Sie war eine Folge der Reformation oder vielmehr der bestimmten Art, wie das Fürstentum sich mit den evangelischen Predigern in den meisten größeren Staaten zur Durchführung der Reformation verband. Das jus reformandi und das jus episcopale der Landesherren, gestützt auf den Beirat der Geistlichen, schuf sich in den Konsistorien mit ihrer weitgehenden Jurisdiktion, in den evangelischen Superintendenten und Inspektoren landesherrliche Organe, in den Kirchen-, Konsistorial-, Visitations- und Schulordnungen eine sehr weitgehende, die lokalen Gewalten auf das empfindlichste einschränkende landesherrliche Gesetzgebung. Der Fürst nahm das Recht in Anspruch, alle Geistlichen zu ordinieren und zu kontrollieren, durch die Visitation im ganzen Lande Kirchen-, Schul- und Armenwesen zu beherrschen. Es entstanden, gerade auch in Brandenburg und Preußen, territoriale, fürstlich regierte Landeskirchen, welche nicht bloß Glauben, Lehre und Sitte aller Untertanen bis zur Grenze eines gleichsam auf den antiken Standpunkt zurückgebildeten Staatsdespotismus beherrschen und regeln wollte, sondern auch dem Fürsten, als dem Oberhaupt der zum Staatsinstitut gewordenen Kirche, eine bisher ungeahnte weltliche Macht, in sämtlichen Kirchen- und Schulbedienten ihm untergeordnete, landesherrliche Organe gab. (Brandenburgische Kirchenordnung von 1540.)

Für die geistige und sittlich-soziale Kultur Brandenburgs war die Reformation ein ungeheurer Fortschritt.

Die evangelischen verheirateten Geistlichen schufen einen gebildeten Mittelstand. Die protestantischen Universitäten Deutschlands waren bald die geistigen Mittelpunkte des Volkes. Das Schulwesen, sowohl das gelehrte wie das elementare, nahm einen bedeutenden Aufschwung. Die Verbindung des Fürstentums mit der evangelischen Geistlichkeit, namentlich auch mit den Theologieprofessoren der Landesuniversitäten wirkte dahin, dasselbe an der geistigen Bewegung der Zeit zu beteiligen und an die Spitze des geistig-sittlichen Fortschrittes der Bevölkerung zu stellen. Der allgemeinen Roheit und Unkultur im Nordosten Deutschlands gegenüber erscheint der staatskirchliche Despotismus wohl begründet; auch in dieser Gestalt leistetete die Reformation dem Volke den ungemeinen Dienst, es auf eine sehr viel höhere Stufe des geistigen Lebens zu erheben. Der Grundsatz der Rechtfertigung durch den Glauben, welcher den inneren Vorgang des nach der eigenen Läuterung ringenden Individuums zur Voraussetzung hat, beförderte die Ausbildung individueller Charaktere, sittlicher Freiheit der einzelnen. Doch machten sich bald auch große Übelstände bemerkbar. Joachim II. zeigte sich bald sehr intolerant. Er war ein Theologe mit dem Eifer eines Dilettanten, und sein Hofprediger, der Professor Musculus, schaltete über Dogma und Zucht in der brandenburgischen Landeskirche wie ein unfehlbarer Papst. Noch geistloser und verknöcherter ward das kirchliche Leben unter Johann Georg, der sich 1577 mit Sachsen auf die Konkordienformel einigte, die in ihrer kleinlichen, oft absurden Feststellung der geringfügigsten Distinktionen in den theologischen Kontroversen, in ihrer scholastischen Gelehrsamkeit den Laien völlig unverständlich blieb und als ein Attentat auf die Reformation bezeichnet werden kann. Die Stände genehmigten das Abkommen 1586. In der Folge hört der Grundsatz vom allgemeinen Priestertum auf praktische Geltung zu haben;

es bildet sich in der lutherischen Geistlichkeit eine in ihrem Zelotismus unerträglichere Priesterkaste, als die alte katholische gewesen war. Diese neue Hierarchie des orthodoxen Luthertums verbindet sich mit dem Adel, nimmt eine ständische Färbung an und drückt auf die unteren Klassen. Mit bornierter Unduldsamkeit eiferten beide, Geistlichkeit und Stände, gegen den Kalvinismus und die 1540 von Melanchthon gebilligte Variata. Unter diesen Umständen begannen die Schattenseiten des in dem staatskirchlichen Despotismus begründeten Glaubenszwanges zu überwiegen. Während nun Kursachsen die geistige Führung Norddeutschlands durch das Beharren auf diesem Wege verlor, führte Johann Sigismund durch seinen Übertritt zur reformierten Lehre (1613), der nicht etwa, wie vielfach behauptet worden ist, aus politischen Nützlichkeitsgründen, sondern aus wirklicher Herzensüberzeugung erfolgt ist, und führten seine Nachfolger durch das Festhalten dieses Bekenntnisses eine zweite tiefgreifende Reform des geistigen und kirchlichen Lebens unter den heftigsten Kämpfen mit der Kirche und den Ständen siegreich durch. Auf sein jus reformandi (nach dem Grundsatze cujus regio ejus religio) mußte Johann Sigismund verzichten. Durch den Revers vom 5. Februar 1615 schloß er einen Kompromiß mit den Ständen. Er ließ die lutherischen Kircheninstitutionen, auch das Konsistorium, bestehen, erklärte, keine Prediger aufdrängen zu wollen, stellte in Frankfurt nur einen reformierten Professor an. Der halbreformierte Kirchenrat ging bald wieder ein. Dagegen mußten die reformierten Gemeinden mit ihrer viel lebendigeren Gemeindeverfassung und ihrer tiefer gegründeten Glaubenslehre geduldet werden. Damit erschien die Staatsgewalt als über den beiden Kirchen stehend, der Fürst verzichtete auf sein wichtigstes Regal, das jus reformandi, auf den Glaubenszwang. Als die Aufgabe der Staatsgewalt erschien es jetzt vor allem, die

heftigen Kämpfe der Konfessionen untereinander in Schranken zu halten; es entstand so nach und nach der moderne Staat der Toleranz, der neben Lutheranern und Reformierten auch die Katholiken, die christlichen Sekten, die Juden in verschiedenen Rechtsformen duldete. Der Große Kurfürst namentlich griff in dieser Beziehung energisch durch (Vertreibung Gerhardts, Verbot des Besuchs der lutherisch-orthodoxen Universität Wittenberg). Ein derartiger toleranter Staat setzte eine geistige Entwicklung voraus, welche die Menschen befähigt, das Religiöse vorzugsweise in den sittlichen Willen zu verlegen und neben derselben eine gemeinschaftliche Basis sittlicher Grundanschauungen. So hat Brandenburg mit dieser durch die Regenten veranlaßten und durchgeführten Umwandlung einen bedeutenden Schritt vorwärts getan.

10. Die Landstände, ihre Entwicklung, Verfassung und Bedeutung bis 1640.

Wenn wir einen Blick auf das Wesen und die Entstehung des deutschen Ständetums im späteren Mittelalter und zu Anfang der neueren Zeit werfen, so erscheinen als sogenannte Stände überall die auf selbständigem Rechtstitel ruhenden Inhaber lokaler obrigkeitlicher Rechte, geistliche und weltliche Große, Ritter und Städte. Gewöhnlich zusammengetan zu den Körperschaften der Kirche, der Ritterschaft, der Städte, bilden sie abgeschlossene, selbständige Verwaltungsbezirke mit eigenen Beamten und eigener patrimonialer Gerichtsbarkeit. Sie suchen die Eingriffe des Landesherrn in die lokale Verwaltung ebenso auszuschließen, wie dieser die Eingriffe der kaiserlichen Gewalt. Die Stände sind wirtschaftliche und Rechtsbildungen, und zwar die stärksten, welche das ausgehende Mittelalter aufweist. Sie haben sich im wesentlichen vom

12. bis zum 16. Jahrhundert entwickelt, teils aus allgemeinen wirtschaftlichen Ursachen, welche einen engen lokalen Zusammenschluß der wirtschaftlichen Kräfte bedingten, teils infolge gewisser Rechtsinstitute, so der Immunität, durch welche gewisse Grundherrschaften von den Eingriffen der Organe des öffentlichen Rechts ausgenommen werden, des Lehnswesens, welches auch öffentliche Rechte, soweit sie zugleich nutzbare Rechte waren, lehnsweise zu vergeben gestattete, des ausgedehnten Privilegienwesens, der mißbräuchlichen, aber ganz allgemeinen, privatrechtlichen Übertragung von Hoheitsrechten (durch Verkauf oder Verpfändung), zu der die Landesfürsten sehr häufig in ihren Geldverlegenheiten griffen, namentlich der Übertragung von Gerichtsrechten. Die Schwäche aller zentralen Gewalten trat diese Entwicklung befördernd hinzu. Endlich haben auch die altgermanischen Verfassungstraditionen, welche korporative Bildungen begünstigten — wir finden dergleichen schon mehrfach zur Zeit Karls d. Gr. — sowie das zu höchster Blüte im 14. Jahrhundert anschwellende freie Einungswesen dazu beigetragen, den Ständen ihren territorialen Landesherren gegenüber eine angesehene, zum Teil sogar deren Gewalt übertreffende Bedeutung zu geben. Namentlich Städtebündnisse und Ritterbündnisse, die sich unmittelbar aus dem Bedürfnis der treibenden sozialen Kräfte heraus entwickelten, traten an Stelle der mangelnden staatlichen Organe, verdrängten eine zentrale Funktion der Staatsgewalt mehr und mehr, bemächtigten sich völlig der lokalen Verwaltung. Die erste reichsrechtliche Anerkennung ständischer Rechte findet sich bereits in dem das landesfürstliche Recht betreffenden Gesetz de jure principum von 1232, wo die Beschränkungen der Territorialgewalt zugunsten dieser „maiores et meliores terrae" genau normiert sind. Die Stände in ihrer normalen Funktion wirkten als der konstitutionelle Apparat des Mittelalters. Sie strebten aber durchweg

über eine derartige Stellung hinaus. Die ständische Selbstverwaltung ist der direkte Gegensatz der modernen, insofern sie die Staatsgewalt völlig auszuschließen trachtet und ihren Verwaltungsbezirk zu einem Staat im Staate zu machen bestrebt ist.

In Brandenburg haben die Stände lange vor dem Erscheinen der Hohenzollern die gesamte Lokalverwaltung an sich gebracht. Doch haben es die Hohenzollernschen Kurfürsten in der Zeit von 1411 bis 1535 verstanden, die Kirche, den Adel und die Städte soweit der Landeshoheit unterzuordnen, daß von einer normalen landständischen Verfassung die Rede sein konnte. Von 1535 bis 1640 ändert sich aber das Verhältnis. Die ewigen Geldverlegenheiten Joachims II. führen zunächst dazu, daß (in dem Rezeß von 1541) den Ständen nicht nur die gesamte Steuer- und Staatsschuldenverwaltung, sondern auch ein förmliches Mitregierungsrecht eingeräumt wird in allen Sachen, „daran der Lande Gedeih und Verderb gelegen". In der Folge wissen sich die Städte, obwohl meist nur kleine Landstädte, doch wieder eine größere städtische Autonomie zu erkämpfen. Vor allen Dingen aber weiß der Adel sich sukzessiv eine einflußreichere Stellung zu erringen. In der Mark, wie damals überhaupt in Deutschland, überwog der kleine Adel, bestehend aus den milites, die während des Mittelalters im Besitze von vier bis sechs Hufen, die in der Gemengelage sich befinden, mit den Bauern im Dorfe wohnen, zu Reiterdienst verpflichtet sind und Knechte halten, die während der Abwesenheit des Herrn auf Kriegszügen sein Eigentum bewirtschaften. Verschieden davon war der große, schloßgesessene Adel, die Reste derjenigen mittelalterlichen Grundherren, die nicht dazu gelangt waren, ein territoriales Gebiet zu erwerben und die Landeshoheit auszubilden. Dieser Adel ist im Verschwinden begriffen und wird von den Territorialfürsten mehr und mehr auf-

gesogen. In der Mark hat er sich relativ lange gehalten. Die Grundherrschaften Kottbus, Peitz, Beeskow, Storkow verschwinden, es bleiben aber die Schulenburg, Alvensleben, Wartensleben, Wedel, Rochow, Borck, v. d. Osten, Putlitz. — Das Rittertum (der niedere Adel) der älteren Zeit repräsentierte die besten geistigen und militärischen Kräfte der Nation, es gründete noch das deutsche Ordensland, nahm Teil an der großen Kolonisation der ostelbischen Gebiete, verkommt aber dann in einem wüsten Stegreifleben und steht lange Zeit der neuen wirtschaftlichen Kultur vollkommen verständnislos gegenüber. Joachim I. hatte harte Kämpfe mit diesem Kleinadel zu bestehen, um den Landfrieden zu bewahren. Hutten und Sickingen sind die einzigen großen Persönlichkeiten dieses Standes in der Reformationszeit. Alle Fortschritte, auch die militärischen, wie die Landsknechtverfassung, gehen von bürgerlichen Kreisen aus. Im Westen geht dieser Adel dann vollständig unter in wirtschaftlichem Ruin; die bankerotten Grundherrschaften werden von den Territorialherren erworben und dienen zur Arrondierung der territorialen Gebiete. Der gröbere, ungeschlachte, aber auch unverdorbene Adel des Nordostens erhält sich dagegen, indem er definitiv auf sein Fehderecht verzichtet und sich im Laufe des 16. Jahrhunderts mit steigender Energie dem landwirtschaftlichen Betriebe zuwendet und, dem Zuge der Zeit und den Forderungen der damaligen Landwirtschaft folgend, namentlich die Vergrößerung seiner Güter zu erreichen sucht. Dies gelingt ihm durch eine immer brutaler werdende Vergewaltigung der nach lassitischem Recht lebenden Bauern, die bisher eine Art lebenslänglicher Pächter gewesen waren und deren Nachkommen gewohnheitsgemäß nach dem Tode des Vaters die Hofstelle übertragen bekommen hatten. Unter dem Einfluß römisch-rechtlicher Vorstellungen werden sie jetzt als bloße Zeitpächter behandelt und vielfach wider ihren

Willen gegen sehr geringe Entschädigung expropriiert („gelegt"), worauf die Höfe zum Gutshof geschlagen werden. Hinzukommt noch die steigende Vermehrung der Fronden (sechs Tage in der Woche hat der Bauer mit seinem Gespann Dienste auf dem Gutshof zu leisten), die Einführung des Gesinde-Zwangs-Dienstes für die Kindern der Bauern, die Durchsetzung der für den Bauern höchst ungünstigen Schäfer- und Bauerordnungen des 17. Jahrhunderts. Dies alles, sowie die privatrechtliche Erwerbung fast aller Hoheitsrechte durch wucherische Ausbeutung der finanziellen Notlage des Landesherrn, namentlich die Erwerbung der Gerichtshoheit, auf Grund deren sich die patrimoniale Gerichtsbarkeit ausbildet, führen zu dem Institut der sogenannten Gutsherrlichkeit, die von der alten Grundherrlichkeit ganz wesentlich verschieden ist. Wichtig für die Entwicklung der Grundherrlichkeit sind namentlich die Rezesse von 1540, 1572, 1593, 1602/3. Johann Georg muß 1572 darein willigen, alle bürgerlichen Beamten zu entfernen, ebenso alle Ausländer. Der ständische Adel reißt die gesamte Lokal- und Steuerverwaltung in der Form der adlig-korporativen Kreisverfassung an sich und macht auf alle höheren und mittleren Beamtenstellen, sowie auf alle Stiftungen und auf den Besitz von Rittergütern ein ausschließliches Recht geltend, ausschließlich namentlich gegenüber den Bürgerlichen und denen, die des Indigenats entbehren. Früher ungebildet und schon deswegen zu den Ämtern wenig geeignet, beginnt nun auch der Adel, etwa seit dem Anfang des 17. Jahrhunderts, sich eine höhere Bildung zu verschaffen, die gleichen Schritt hält mit seinem steigenden Wohlstand. Mit dieser juristisch-literarischen Bildung erringt sich der Adel allmählich eine gewisse Berechtigung seiner Ansprüche. Er wird auf diese Weise zu dem ersten, alles beherrschenden Stande im Staat. Er hat es dann, in der Zeit der steigenden staatlichen Lasten, verstanden, sich völlige Zoll- und Steuer-

freiheit zu erkämpfen, so daß die ganze Last der öffentlichen Leistungen auf die Städte und den Bauer fällt. Dies Emporkommen des Adels ist eine soziale Klassenbildung, die vorzugsweise auf volkswirtschaftlichen Ursachen beruht und die man neuerdings nicht mit Unrecht mit dem Emporkommen der Großindustriellen heutiger Zeit verglichen hat. Sie entbehrt nicht ganz der inneren Berechtigung, sowohl was Vermögen und Bildung, als was den Dienst in der Kreisverfassung betrifft, aber sie drohte doch durch die Steuerfreiheit des Adels, durch die Vergewaltigung des Bauernstandes, durch die Mißhandlung der bürgerlichen und städtischen Elemente, durch die schroffe rechtliche Abschließung, durch die Kurzsichtigkeit der kleinen Lokalinteressen und den Mangel einer großartigen politischen Auffassung aristokratischer Pflichten den Staat zuletzt ins Verderben zu führen.

Während die Kreisverfassung sich in der Hauptsache erst im 17. Jahrhundert, vom Dreißigjährigen Kriege an, ausbildet, gehört die Verfassung der Landtage schon dem 16. Jahrhundert an. Sie sind teils provinzielle, landschaftliche, von den Landeshauptleuten berufene, teils solche für die ganze Kurmark bzw. Neumark, und dann vom Kurfürsten berufen. Diese letzteren zerfallen in a) Allgemeine Landtage, auf denen alle Mitglieder der ständischen corpora („Prälaten, Herren, Mannen und Städte") erscheinen konnten. In der ältesten Zeit erschien der Adel vollzählig, später nötigte der dabei gemachte Aufwand die minder Wohlhabenden zurückzubleiben. Die Unterhaltung am Hofe war Sache des Kurfürsten und verursachte bedeutende Kosten, da zweihundert bis vierzehnhundert Personen erschienen. Ein Landtag kostete Anfang des 17. Jahrhunderts 100 000 Goldgulden. b) Das Regelmäßige sind deswegen die sogenannten Deputationstage, bei denen jeder Kreis durch zwei Deputierte, die schloßgesessene

Ritterschaft und die kirchlichen Institute durch je einen, und die zehn Hauptstädte vertreten sind. Häufig werden auch bloße Ständetage berufen, um mit der Ritterschaft oder mit den Städten allein zu verhandeln, namentlich vor und nach den Land- oder Deputationstagen. Auf den Deputationstagen erschienen höchstens fünfzig bis sechzig Personen. c) Seit 1541 treten jährlich die Mitglieder des Großen Ausschusses, dreißig bis vierzig Personen, in Berlin zusammen, zunächst zu laufenden Geschäften; in der Folge gehen aber die Funktionen der Deputations- und Landtage auf denselben über. Er nahm die gesamte Steuer- und Schuldenverwaltung in die Hand, fungierte als das große Kreditinstitut des Landes und war die einflußreichste Behörde; zu Anfang des 17. Jahrhunderts verlangte er sogar Verantwortung aller Staatsbeamten vor seinem Forum und macht damit den Versuch, die ganze Landesverwaltung an sich zu reißen, wie die Lokalverwaltung bereits in ständischen Händen war. Gegen dieses Institut, als gegen die Hochburg des Ständetums, haben sich daher auch die Hauptangriffe des Großen Kurfürsten gerichtet.

Die Landtage wurden eröffnet von dem Kanzler, der die landesherrlichen proposita den corporibus der Stände übergibt. Die Deputierten erschienen mit sehr speziellen Instruktionen seitens ihrer Auftraggeber und waren an diese streng gebunden; sie verlangten daher jedes novum mit den „Heimgebliebenen" zu verhandeln. Jedes corpus verhandelte in der Regel für sich, getrennt von dem anderen, und verkehrte mit dem anderen corpus sowie mit der Regierung in der Regel schriftlich. Das Resultat dieser getrennten Beratungen sind die capita deliberationis der einzelnen corpora, die an den Kurfürsten oder Kanzler eingereicht werden und Repliken, Dupliken usw. bis ins unendliche veranlassen. Alle Verhandlungen waren durchaus geheim, so daß eine öffentliche Kontrolle nicht

möglich war. Seit der Reformation verschwindet der Stand der Prälaten, und es bleibt neben dem Stande der Ritterschaft nur noch der der Städte übrig. Fast regelmäßig werden diese von dem ersten Stande zurückgesetzt. Die Kompetenzen und die rechtlichen Formen ruhen vielfach auf einem bestrittenen Herkommen: so z. B. war es stets strittig, ob und welche Majorität die Minorität binde, ob zwei corpora das dritte verpflichteten. Unbedingt fest steht aber das Recht der Steuerverwilligung und seit 1540/41 das Recht der Zustimmung zu Krieg und Frieden, zu auswärtigen Bündnissen und anderen „Sachen, daran der Lande Gedeih und Verderb gelegen". Unbedingt üblich ist auch das Vorbringen unzähliger gravamina, in denen natürlich Städte und Ritterschaft die entgegengesetzten Forderungen stellen. Ihre Abstellung und die Aufbesserung der Privilegien ist die Bedingung jeder Bewilligung. Eine Parteibildung, wie die modernen Parlamente, weisen diese Landtage nicht auf, schon deshalb nicht, weil ihr Gesichtskreis ein viel zu beschränkter ist. Der große Gegensatz der städtischen und der agrarischen Interessen herrscht überall fast ausschließlich; nur in Ostpreußen gibt es daneben ein gehässiges Parteiwesen innerhalb der Ritterschaft.

An sich brauchte eine derartige ständische Verfassung nicht notwendig ungünstig zu wirken. Auch die brandenburgischen Landtage und Stände haben, besonders in der älteren Zeit, mannigfach die territoriale Staatsbildung gefördert, durch Tadel und Kontrolle der Verwaltung Mißstände abgestellt, durch Übernahme einzelner Funktionen gewisse Bedürfnisse des öffentlichen Lebens befriedigt und namentlich auch dazu gedient, Fühlung und Gemeinsamkeit zwischen Zentrum und Peripherie herzustellen. Der wichtigste Übelstand aber, an dem diese Institution krankte, war, daß Adel und Städte, nie gemeinsam und stets geheim beratend, immer an Instruktionen gebunden, sich

nie zu einer wirklich gemeinsamen Tätigkeit, zur Idee der Vertretung der Gesamtinteressen emporschwangen. Wo sich, wie im englischen Unterhaus, Vertreter der Ritterschaften und Städte in einer Körperschaft zusammenfanden und gemeinsam berieten, mußte man über die engen lokalen und ständischen Klasseninteressen hinaus zu patriotischen Erwägungen, zu einer Verständigung im Interesse des gemeinen Besten gelangen. Davon ist bei den märkischen Ständen nicht die Rede; hier haben stets die lokalen und Klasseninteressen den Ausschlag gegeben; es findet sich keine Spur von Gemeinsinn. Ein Reformversuch Joachim Friedrichs von 1601/2, der auf Abschaffung der Instruktionen ging, um ein Gefühl der Verantwortlichkeit und ein Bewußtsein der Zusammengehörigkeit und der gemeinsamen Aufgabe bei den Ständen hervorzurufen, mißlang.

Ein Gesetzgebungsrecht hatten die Landtage nicht. Dieses blieb, wie im ganzen Mittelalter, mit dem jurisdiktionellen Recht verbunden und also beim Landesherrn. Doch legte man den Ständen, je mächtiger ihr Einfluß in der Lokal- und Zentralstaatsverwaltung wurde, neue landesherrliche Verordnungen zur Kenntnisnahme und Begutachtung vor, einfach schon, um sich ihrer Beihilfe bei Ausführung derselben zu versichern.

Ganz allgemeine Landtage (im Gegensatze zu den Deputationstagen) sind nur wenige gehalten worden; seit der Reformation nur 1540, 1550, 1602, 1615, 1652. Der Große Kurfürst ließ sie später ganz eingehen.

11. Ständische Schulden- und Steuerverwaltung bis 1640.

Die wichtigste Funktion der Stände wurde die Schulden- und Steuerverwaltung. Es handelte sich in Deutschland, nachdem städtische Geldsteuersysteme und Schuldenverwaltungen sich im 12. bis 15. Jahrhundert zu

hoher Ausbildung entwickelt hatten, zunächst vom 14. bis 17. Jahrhundert darum, auch für die Territorialstaaten Ähnliches zu schaffen und damit überhaupt eine geordnete Finanzwirtschaft zu ermöglichen. Es handelte sich um die Sammlung von Geldvorräten, um die Verwaltung des Schuldenwesens, um die Einrichtung eines Geldsteuersystems mit den entsprechenden Behörden, Kassen und Rechnungskontrollen.

Die städtische Macht beruhte im wesentlichen auf den wirtschaftlichen Kräften der Städte, und das Geheimnis, sie nutzbar zu machen, lag in einem System von direkten und indirekten Steuern, welches im 13. und 14. Jahrhundert ausgebildet wurde, daneben in der Zeit zunehmender Geldwirtschaft in der Art und Weise, wie die Stadtobrigkeiten durch große Unternehmungen private Kapitalien an sich zogen, komplizierte Schuldenverwaltungen einrichteten und überhaupt einen hochentwickelten Finanzorganismus mit regelmäßigen Rechnungslegungen, strengen Rechnungsformen usw. zu schaffen wußten. Auf dem platten Lande dagegen herrschte lange noch die Naturalwirtschaft, und hierin lag schon die Unmöglichkeit einer Herstellung von einheitlichen Steuersätzen, wie man denn später sich gezwungen sah, seine Zuflucht zu Fiktionen zu nehmen, wie zu der des frustrum (Windhufe) mit einem auf 50 bis 60 Schillinge normierten Ertrage. Zudem fehlte der Gedanke einer allgemeinen Steuerpflicht gänzlich. Soweit Steuern überhaupt gezahlt wurden, suchte man ihnen den Charakter der Freiwilligkeit zu wahren: sie erschienen mehr wie ein Almosen, als wie eine pflichtmäßige staatliche Leistung. Jedenfalls aber sah man, gewöhnt an Naturalleistungen und Naturaldienste, die Geldsteuern nur als einen Ersatz für die dem Staate zu leistenden persönlichen Dienste an. Die Bauern taten keine militärischen Dienste mehr, wohl aber noch die Ritter. Eine gleiche Besteuerung beider wäre deshalb dem Sinne

der Zeit als eine Ungeheuerlichkeit erschienen, ebenso die Heranziehung der Kirche. Es gehörte eine rapide Entwicklung der Geldwirtschaft und ein hoher Schwung des politischen Lebens dazu, um auch außerhalb der Städte den Gedanken einer allgemeinen Steuerpflicht zu zeitigen. Beides vereinigte sich im Zeitalter der Renaissance und der Reformation, aber der Versuch der Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer im Reich ist bekanntlich gescheitert. Es war die Aufgabe der Territorien, zu leisten, was das Reich nicht hatte leisten können. In der Tat sind im Laufe des 16. Jahrhunderts in Österreich, Böhmen, Schlesien, Sachsen, Magdeburg direkte Steuern durchgesetzt worden. Zugleich fand vielfach eine Hebung der Zölle und der Verbrauchssteuern statt.

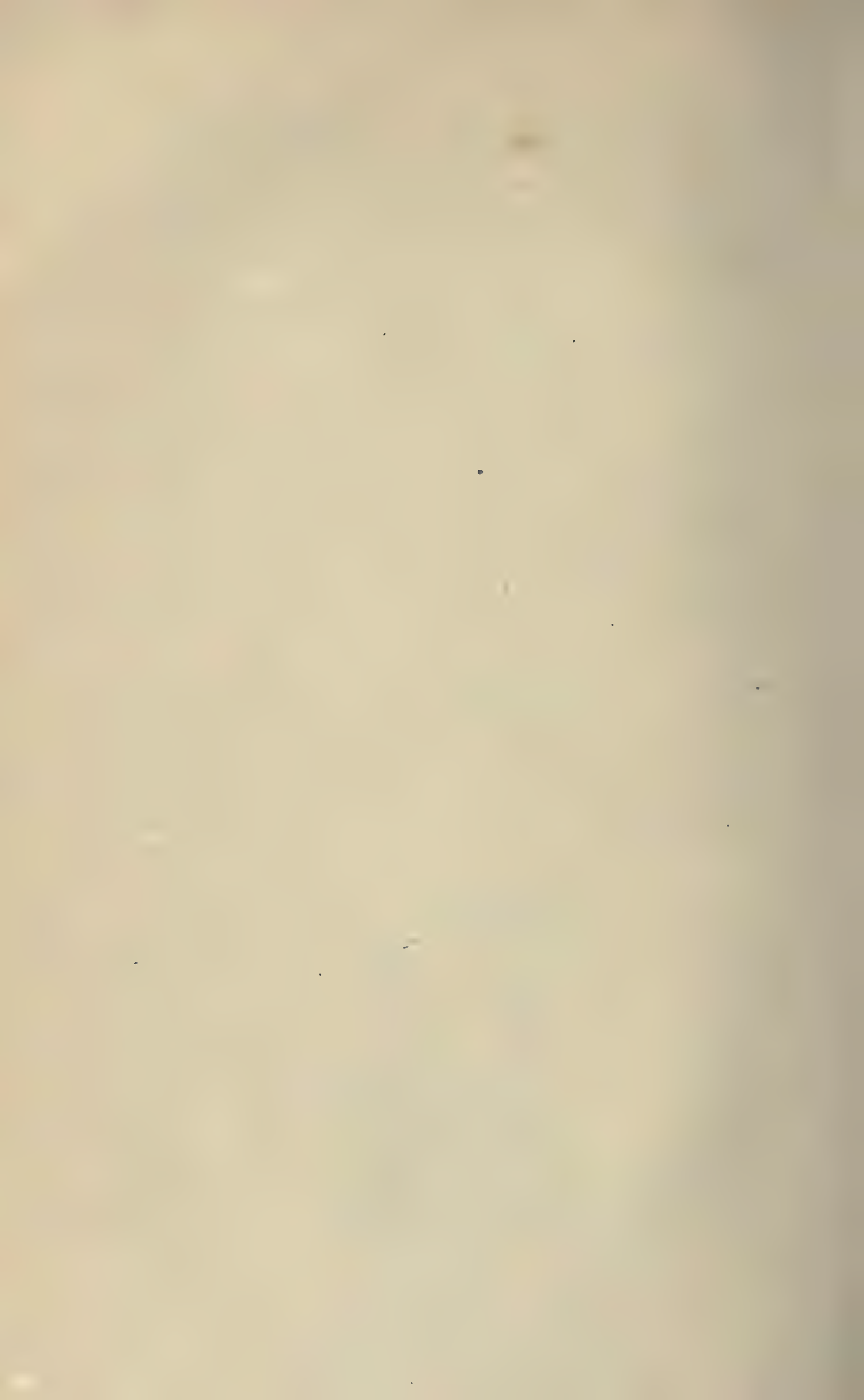
Für Brandenburg haben die Hohenzollernschen Kurfürsten die alte Bede als Vermögenssteuer von Stadt und Land im 15. Jahrhundert wiederbelebt; sie haben eine große Reform des landesherrlichen Zollwesens 1472 bis 1560 durchgesetzt, und die Einführung des freilich sehr niedrigen sogenannten Alten Biergeldes gelang 1488. Es entsprach das den großen Fortschritten, die damals im Steuer- und Katasterwesen und in der Steuertechnik in den oben erwähnten Territorien gemacht wurden und die sich uns darstellen als eine Folge des großen wirtschaftlichen und politischen Aufschwungs jener Tage. Mit der Hemmung dieses Aufschwungs von Mitte des 15. Jahrhunderts an hören so ziemlich überall auch die Fortschritte im Steuer- und Finanzwesen auf. In Brandenburg beginnt von 1535 an jenes übermäßige Schuldenmachen des Hofes, das denselben in steigende Abhängigkeit von den Ständen brachte, das Schuldenwesen und die ganze Steuerverwaltung in ständische Hände kommen ließ und die Stände zu kurzsichtigem Mißbrauch des Steuerverwilligungsrechts veranlaßte.

Schmoller in der Ztschr. f. Prß. Gesch., Bd. 19 (Die neuen Zölle).

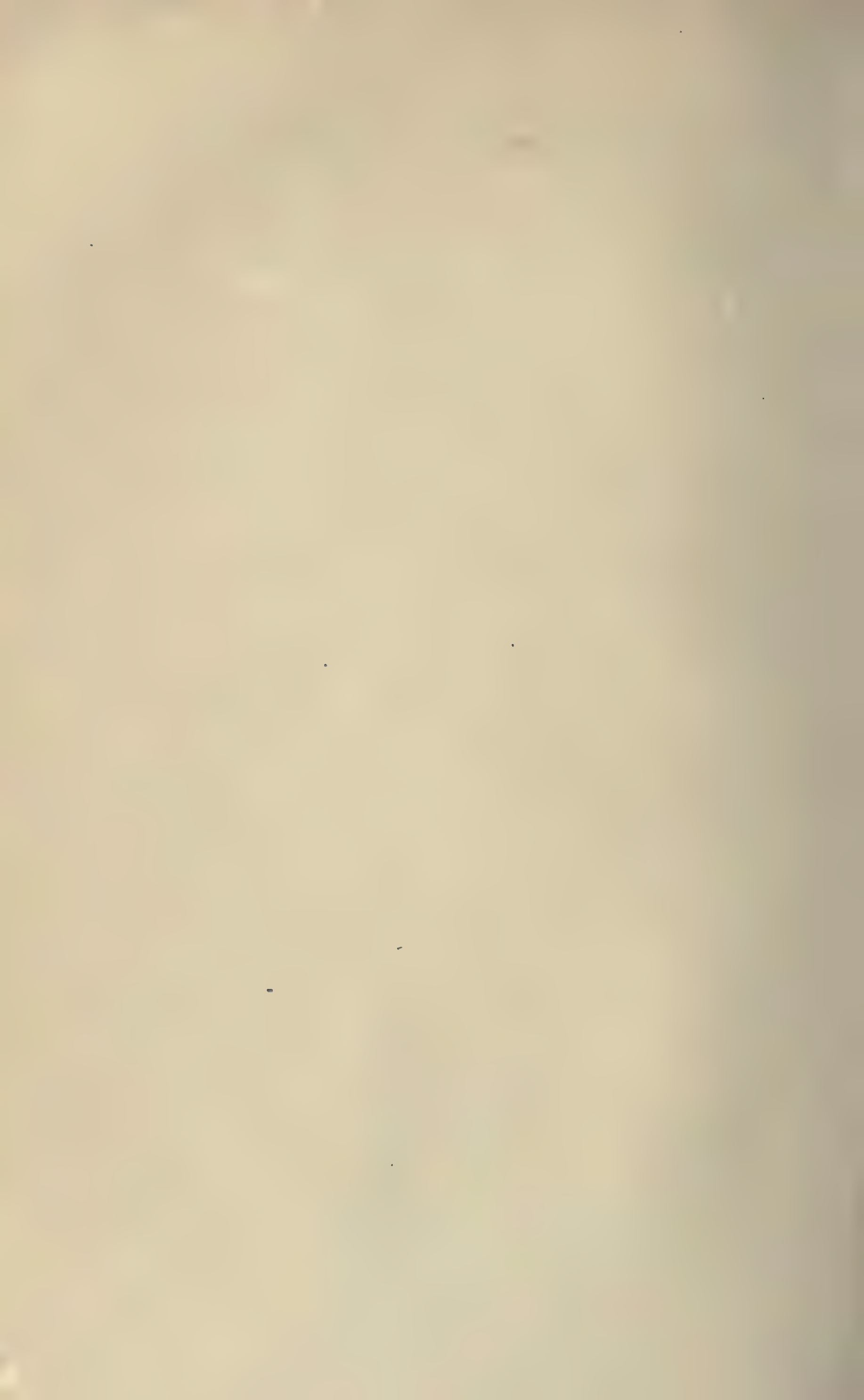
Im Jahre 1541 entstand der schon erwähnte Große Ausschuß als ständisch-finanzielle Zentralbehörde des Landes. Unter ihm standen die drei Kassen, in welche je bestimmte Steuern flossen, auf die bestimmte Landesschulden fundiert waren: der Städtekasten mit dem Städteschoß, seit 1572 mit der Mahlakzise, die Hufenschoßkasse für das platte Land und die von Städten und Ritterschaft gemeinsam verwaltete Neue-Biergeldkasse, in welche das 1549 eingeführte viel höhere sogenannte Neue Biergeld floß. Der Landrentmeister, die drei Oberziesemeister, die 65 Ziesemeister und alle Steuer-Subalternbeamten werden ständisch, der Adel weiß sich sukzessiv von den Steuern und Zöllen zu befreien, alles jagt nach Steuerexemtionen, jede gesunde Fortbildung des Steuer- und Zollwesens hört auf, die alten Kataster werden bald nur noch zur Oberausteilung benutzt, die Unterausteilung wird den unteren Ständen überlassen. Die direkten Steuern verwandeln sich so in Matrikularbeiträge, und um die Verhältniszahl der Matrikel erhebt sich ein nie endender häßlicher Kampf zwischen Ober- und Unterständen, den einzelnen Landen, Kreisen, Städten, den man teilweise in jahrzehntelangen Prozessen hinzieht.

Das sogenannte ständische Kreditwerk (die erwähnten drei Kassen) wirkt wohl einige Jahrzehnte hindurch wohltätig, nämlich als Geld- und Kapitalvermittlungsinstitut des Landes, zahlungsfähig aber bleibt das Kreditinstitut doch nur deshalb bis gegen 1620, weil ihm immer mehr Kapitalien zuströmen, als gekündigt werden. Im ganzen ist die Steuer- und Schuldenverwaltung lässig und parteiisch. In dem Moment, wo das ständische Kreditwerk die besten Domänen und Zölle, die Münze und die Militärverwaltung an sich bringen will, dem Kurfürsten sogar die Auskunft über die Rechnung, welche der Große

Ausschuß abnimmt, verweigert, tritt trotz der Erhöhung des Neuen Biergeldes auf das Dreifache der allgemeine Bankerott desselben ein, 1618—25. Das Ständetum hatte seine vollständige Unfähigkeit zur Leitung der Steuer-, Finanz- und Schuldenverwaltung des Landes gezeigt.



II. Die Zeit von 1640—1740.



1. Die territoriale Entwicklung des brandenburgisch-preußischen Staates.

Der Territorialbestand des brandenburgisch-preußischen Staates von 1640 bis 1740 gründete sich auf das alte brandenburgische Stammland und daneben auf Erbansprüche der fürstlichen Familie, die erst ein Kampf von Jahrzehnten sicherstellen konnte.

A) Die Kur- und Neumark, 458 und 238, zusammen 696 Quadratmeilen groß, damals mit einer Bevölkerung von höchstens 250 000 Seelen, ein verarmtes sandiges Ackerbauland ohne natürliche Grenzen, war durch den großen Krieg vollends ruiniert und ausgeraubt und in tiefstem wirtschaftlichen Niedergange begriffen. Die Bevölkerung war furchtbar zusammengeschwunden, der Rest derselben litt infolge des Krieges an einer jeden Aufschwung hemmenden Kapitalnot. Hatte z. B. Berlin vor dem Kriege noch gegen 23 000 Einwohner gehabt, so zählte es nach demselben nur noch 6000. Eine Stadt wie Frankfurt a. O. hatte in vier Jahren 100 000 Taler zahlen müssen. Die Industrie (namentlich Bierbrauerei und Tuchfabrikation), das Gewerbe, Handel und Ackerbau lagen ganz danieder. Die Oder war dreißig Jahre hindurch gesperrt gewesen, was einer vollständigen wirtschaftlichen Absperrung des Landes gleichkam. Von seinen Strömen hatte Brandenburg weit weniger Vorteil, als das Ausland, indem diese den Handel an dem Lande vorbei- und darüber hinausführten. An der Mündung der Elbe lag Hamburg und saßen die Schweden, an der Mündung der Oder wiederum die Schweden, an der Mündung der Weichsel herrschte Danzig. Da das Land seiner natürlichen Beschaffenheit nach kein einheitliches Wirtschafts-

gebiet war und eines beherrschenden Mittelpunktes des Verkehrs entbehrte, so gravitierten die einzelnen Teile mehr und mehr nach dem benachbarten Ausland, und Brandenburg geriet in steigende wirtschaftliche Abhängigkeit von Hamburg, Sachsen, Danzig, Polen, Schlesien, welche alle wirtschaftlich in weit günstigerem Zustande sich befanden. Namentlich Schlesien, das durch den Krieg nur wenig gelitten, befand sich in weit besserer Lage als Brandenburg. Breslau war damals und blieb bis 1740 noch Berlin weit überlegen. Überhaupt hatten in der Mark die Städte durch den Krieg am meisten gelitten. Bei ihrer zerrütteten Lage war damals der Adel der einzige bedeutende Stand im Staate. Vor anderen Territorien war das Land nur ausgezeichnet durch die alten Rechtsvorzüge der Kurwürde und einige daran geknüpfte kaiserliche Privilegien (de non evocando, de non appellando, Münzberechtigung u. a., s. Goldene Bulle von 1356). Im Jahre 1644 wurde es, nach unendlichen Bemühungen des Großen Kurfürsten, von den Schweden geräumt. Als der einzige damals unbestrittene Besitz blieb die Kurmark der Mittelpunkt des Staates.

B) Von dem früheren preußischen Ordensland war der reichere Teil mit Danzig und der Weichselniederung, 532 Quadratmeilen, direkt an Polen gekommen (1466), Ostpreußen mit 672 Quadratmeilen war polnisches Lehen. Das Abkommen von 1525, nach dem der Ordensstaat säkularisiert und ein Polen lehnspflichtiges Herzogtum unter dem bisherigen Großmeister, dem fränkischen Hohenzollern Albrecht, wurde, war getroffen worden unter der Einwirkung eines von Rußland auf Polen ausgeübten Druckes. Polen umfaßte damals 17 000 Quadratmeilen und stand auf der Höhe seiner Macht. Es galt als die Kornkammer Europas, trotz der damals schon schlechten Wirtschaft. Fünf Sechstel von Polen war gegen 1560 protestantisch, die Städte vorwiegend deutsch. Auch Ostpreußen erfreute sich

bis 1640 hin eines günstigeren wirtschaftlichen Zustandes als die Mark Brandenburg. Königsberg hatte 30 000 bis 40 000 Einwohner und einen nicht unbedeutenden Handel, wenn derselbe sich auch mit dem von Danzig nicht messen konnte. Auf dem platten Lande gab es neben dem Adel, der sich erst später unmäßig ausdehnte, einen wohlhabenden Kölmerstand. Die Adelsrebellion von 1566 veränderte das bisherige Verhältnis des preußischen Herzogs zu Polen wesentlich. Es demütigte den Fürsten und vermehrte den Einfluß Polens auf die gesamte Landesregierung. Der Adel hatte seitdem eine Art Beschwerderecht gegen den Herzog bei der Krone Polen, die das dominium directum gegenüber dem jenem zustehenden dominium utile zu ausgiebiger Geltung brachte. Polnische Kommissionen waren seitdem die eigentlichen Regenten des Landes, der Adel war durchaus polnisch gesinnt. Die Existenz des Herzogtums war so von Polen einerseits, anderseits aber auch von Schweden bedroht. Der tiefere Grund war, daß der Besitz des Landes beiden sehr wünschenswert erschien wegen des von beiden erstrebten dominium maris Baltici. Dies war der eigentliche Kernpunkt der ganzen nordeuropäischen Politik. Der Ostseehandel, dessen Beherrschung damit zusammenhing, war damals bedeutender als der ost- und westindische. Man rechnete, daß allein zwölf- bis fünfzehnhundert holländische Schiffe die Ostsee befuhren. Schweden, im Besitz der heute russischen Ostseeprovinzen, im Besitz von Pommern, Bremen und Verden, Wismar usw., ferner im Besitz der Lizenten an der Mündung der Ostseeströme und in fast allen Häfen der Ostsee (Lizenten sind Hafenzölle für die Handelsschiffe), glaubte bereits im Besitz der Herrschaft über die Ostsee zu sein und suchte Holland vom Ostseehandel auszuschließen. Es hatte wesentlich mit den Lizenten den Dreißigjährigen Krieg geführt. Anderseits war es eine Lebensfrage für Polen, eine feste Position an

der Ostsee zu gewinnen. In diesem Streite der Interessen liegt auch die tiefere Ursache des schwedisch-polnischen Krieges von 1655. Das Herzogtum Preußen mußte in diesem Gegensatz zwischen den beiden mächtigen Staaten eine wichtige Rolle spielen. Dasselbe war ohne Zusammenhang mit Brandenburg und litt außerdem an der ungünstigsten Grenzbildung; das polnisch-katholische Ermeland lag im Herzen des Landes. Nur mit äußerster Mühe hatten die brandenburgischen Hohenzollern 1562 und 1569 die Mitbelehnung, 1603, nach dem Tode des ansbachischen Markgrafen Georg Friedrich (Kurator 1572—1603), die Kuratel über den blödsinnigen Herzog, 1618, 1620, 1640 die direkte polnische Belehnung erhalten. Erst die selbständige Teilnahme des Großen Kurfürsten an dem Entscheidungskampf zwischen Polen und Schweden, 1656—60, brachte in einer Reihe von Staatsverträgen (1656 Marienburg, Labiau, 1657 Wehlau, Bromberg) und hauptsächlich im Frieden von Oliva 1660 die Unabhängigkeit: Ostpreußen war jetzt ein souveränes Herzogtum, unabhängig von Polen, von Schweden, von Deutschland. Schweden verlor durch diesen Frieden das bisher behauptete dominium maris Baltici, Polen wurde vom Meere abgedrängt. Die Konsequenzen dieser Entwicklung, der Preußen schließlich Pommern und Westpreußen verdankte, wurden erst weit später gezogen.

C) Auf Kleve, Mark, Jülich, Berg, Ravensberg und Ravenstein, deren Fürstenhaus in der männlichen Linie 1609 mit dem blödsinnigen Johann Wilhelm ausstarb, hatte Brandenburg unzweifelhafte Rechtsansprüche. Die weibliche Erbfolge galt kraft besonderer kaiserlicher Privilegien im Lande, und Johann Sigismund hatte die älteste Tochter der ältesten Schwester Johann Wilhelms, Marie-Eleonorens, und deren Gemahls, des Herzogs Albrecht Friedrich von Preußen, Anna, zur Gemahlin. Zugleich aber nahm der Pfalzgraf Philipp Ludwig von

Neuburg, der eine jüngere Schwester Johann Wilhelms, Anna, geheiratet und mit ihr einen Sohn, Wolfgang Wilhelm, erzeugt hatte, die Erbschaft für diesen in Anspruch. Außerdem waren noch andere, minder berechtigte Prätendenten vorhanden. Der Kaiser wollte, in Befolgung des bereits früher ergangenen Stralendorffschen Gutachtens, welches riet, die Ausbreitung des protestantischen Brandenburg, dessen Erbansprüche nicht zu leugnen waren, im Norden und Westen Deutschlands mit allen Mitteln zu hintertreiben, die Lande sequestrieren. Die Frage verquickte sich, namentlich wegen der Nähe des reformierten Hollands und wegen der geteilten Konfession der Lande mit den großen politisch-religiösen Gegensätzen der Zeit. So mußte Brandenburg froh sein, durch eine ganze Reihe von Verträgen mit Pfalz-Neuburg (1609 Dortmund, 1614 Xanten, 1629 Düsseldorf, 1666 Kleve) aus dieser Erbschaft wenigstens Kleve, Mark und Ravensberg (zusammen gegen 100 Quadratmeilen) zugesprochen zu erhalten. Es waren im wesentlichen die protestantischen Gebiete, während die katholischen, Jülich und Berg, an den Pfalzgrafen, der selbst katholisch geworden war, fielen. Diese ganzen Gebiete hatten sich schon seit dem Mittelalter einer hohen wirtschaftlichen Blüte erfreut; sie besaßen eine weit intensivere materielle und geistige Kultur, als die östlichen Territorien. Der Hof zu Kleve war im 16. Jahrhundert einer der Mittelpunkte humanistischer Bildung in Deutschland gewesen. Kleve war ein reiches, stark bevölkertes Land mit 24 Städten, in denen namentlich Linnenindustrie getrieben wurde, mit blühendem Ackerbau und Viehzucht. Die Grafschaft Mark besaß eine uralte Bergwerksindustrie (Kohle und Eisen), deren Mittelpunkt Solingen war. Ravensberg hatte berühmte Linnenindustrie, namentlich in Bielefeld. Es waren keine arrondierten Lande, aber es waren Etappen nach dem Westen zu und beherrschten teilweise den Rhein, was allerdings

in noch höherem Grade von Jülich und Berg galt. Dieses Gebiet war aber von 1609 an fast stets von spanischen, niederländischen und anderen Truppen besetzt. Eine Anzahl der holländischen Garnisonen war auch 1643—45 nicht, wie die übrigen Truppen, zu entfernen, da Holland auf Grund seiner Schuldforderungen (namentlich der berüchtigten Hoefijserschen Schuld, die 1616 mit 100 000 Talern kontrahiert wurde und 1666 auf 5 Mill. angewachsen war) und auf Grund verschiedener Staatsverträge, sowie seiner nahen Beziehungen zu den Ständen wegen eine Art Mitregierungsrecht beanspruchte, jedenfalls die Herstellung einer von den Fürsten ganz unabhängigen Ständeregierung begünstigte. Übrigens bildeten die Stände der beiden Teile des Landes, trotzdem realiter geteilt worden war, gemeinschaftliche corpora und hielten auf Grund ihrer Privilegien an einer gemeinschaftlichen Verwaltung der gesamten Lande der Erbschaft fest, woraus unklare und unerträgliche Zustände sich ergaben.

D) Als 1637 der letzte Pommernherzog starb, standen den unzweifelhaften Erbansprüchen Brandenburgs auf das Land mit seinen 558 Quadratmeilen und seinen wertvollen Seestädten die schwedische Besetzung und die schwedischen Ansprüche entgegen. Nur mit äußerster Mühe gelang es Friedrich Wilhelm, bei dem Friedensschluß von 1648 wenigstens den wertlosesten Teil Pommerns, Hinterpommern (379 Quadratmeilen), ohne Stettin und die Oder und belastet mit den fortdauernden schwedischen Hafenzöllen, zu erwerben. Vergeblich suchte der Kurfürst während des Schwedisch-Polnischen Krieges 1658/59 und dann während des Schwedisch-Französischen Krieges 1675/79 Vorpommern mit Stettin und der Oder als die notwendige Basis einer großen maritimen Stellung zu erwerben. Erst 1713—20 gelang es seinem Enkel mit der Hälfte Vorpommerns (85 Quadratmeilen) einschließlich Stettins, freilich in einem Zeitpunkte, in welchem diese

Küstenerwerbung entfernt nicht mehr die Bedeutung hatte, die sie früher, unter dem Großen Kurfürsten, wahrscheinlich erlangt hätte. — Immer ist dies Vordringen an die See den brandenburgischen Regenten als ein unabweisbares Bedürfnis erschienen, wie es denn in der Tat eine Lebensbedingung jedes binnenländischen Staates ist, seine Grenzen bis an eine Küste vorzuschieben, die ihm die Teilnahme an dem überseeischen Verkehr sichert. Polen ist recht eben daran zugrunde gegangen, daß ihm dies nicht gelang; Österreich krankt noch heute daran, daß es nicht die Küste besitzt, auf welche sein Hauptstrom es hinweist. Rußland hat es vielleicht am besten verstanden, seine Interessen in dieser Beziehung wahrzunehmen, und seine ganze heutige Politik ist von diesem Gesichtspunkte geleitet. Von den brandenburgischen Regenten haben schon die Askanier die Notwendigkeit der Erwerbung Pommerns eingesehen. Friedrich II. hat 1464—66, nach dem Aussterben der einen pommerschen Linie, versucht, durch persönliches Eingreifen die brandenburgische Erbfolge herbeizuführen. Immer wieder sind die Ansprüche Brandenburgs befestigt worden, zuletzt durch den Grimnitzer Vertrag von 1529, der einen Erbvergleich enthielt. Georg Wilhelm hat es nicht verstanden, diese Ansprüche gegenüber der Politik eines Gustav Adolf und Oxenstierna zu wahren, deren energische, auf die Ostseeherrschaft Schwedens gerichteten Bestrebungen vor allem auf den Besitz Pommerns gingen. Um so eifriger war der Große Kurfürst bemüht, Pommern seinem Staate zu erhalten. In einer Instruktion an seinen Gesandten in Münster und Osnabrück betont er, daß die Konsolidation Pommerns und Brandenburgs einen allgemeinen Vorteil für das gesamte kontinentale Hinterland bedeute. Der Große Kurfürst dachte daran, Brandenburg zu einer bedeutenden Seemacht zu machen. Das wäre unter den damaligen Verhältnissen noch möglich gewesen. Er hatte

4*

namentlich den Handel mit Holland im Auge, das auf ein gutes Einvernehmen mit Brandenburg angewiesen war. Er inaugurierte aber daneben auch schon eine weitaussehende Kolonialpolitik. Neuerdings ist von Schmoller auf dem Archiv ein Aktenstück aufgefunden worden, welches den unausgeführt gebliebenen Plan des Großen Kurfürsten kundgibt, sich zum Admiral des Baltischen Meeres machen zu lassen. Vielleicht wäre es durch Entwicklung einer brandenburgischen Seemacht in der Ostsee auch gelungen, die russischen Ostseeprovinzen dem Deutschtum zu erhalten. Brandenburg wäre vielleicht der Erbe der großen Seepolitik der Wasas geworden; aber allerdings, sein deutscher Beruf hätte darunter gelitten. Es wäre ein Küstenstaat von internationaler Bedeutung geworden, während es seit der Wendung der Dinge von 1648 darauf angewiesen war, eine lediglich deutsche Kontinentalmacht zu werden. Statt nach Niedersachsen und Schlesien vorzudringen, hätte es vielleicht Kolonien gegründet, statt der Industrie hätte es den überseeischen Handel ausgebildet. Pommern hat sich übrigens außerordentlich schnell assimiliert; die brandenburgische Grenze war durch die Konsolidation sehr verkürzt, das Hinterland gewann wirtschaftlich bedeutend.

E) Als Ersatz für Pommern erhielt Brandenburg M i n d e n (25 Quadratmeilen), H a l b e r s t a d t (28 Quadratmeilen), M a g d e b u r g (107 Quadratmeilen), lauter ursprünglich geistliche Lande, jetzt längst formell von fürstlichen Administratoren, in Wirklichkeit von den adligen Kapiteln regiert. Es waren reiche niedersächsische Gebiete, Halberstadt und Magdeburg direkt ans brandenburgische Gebiet sich anschließend, Minden die Weser und Magdeburg die Elbe beherrschend, mit altem Handel und alter Industrie, mit reichem Kornboden, mit einer trotz aller Verwüstung des Krieges dichten Bevölkerung, vor allem wichtig für die Zukunft des Staates, weil sie eine

Ausdehnung in das Herz Deutschlands bedeuteten. Das Herzogtum Magdeburg freilich blieb bis 1680 in den Händen des bisherigen sächsischen Administrators, nachdem die mit dem übrigen Lande tief verfeindete Stadt Magdeburg vom Großen Kurfürsten schon 1666 militärisch besetzt und zur Huldigung gezwungen worden war. Der magdeburgische Adel stand an Bildung und Vornehmheit weit über dem brandenburgischen, hatte aber in der Adelsrepublik der stiftischen Kapitelherrschaft allen staatlichen Sinn verloren und bewies sich äußerst unbotmäßig. Doch gingen tüchtige Beamte daraus hervor, wie denn die meisten Minister für Domänen und Finanzen im nächsten Jahrhundert Magdeburger waren.

Schmoller. Studien über die preußische Wirtschaftspolitik. Jahrb. für Gesetzgebung usw. Bd. 8.

Die geschilderten Territorien sind weder im 17. noch im 18. Jahrhundert zu einem einheitlichen Staate im Sinne des 19. Jahrhunderts verschmolzen; zunächst jedenfalls standen sie sich als vollständig fremde, ja feindliche Territorien gegenüber, die nur in der Person des Monarchen ein zufälliges Bindemittel hatten. Diesen Zustand galt es zunächst zu überwinden.

2. Das Ständetum bis 1713.

Da fast in allen neuen Provinzen des Staates die Stände eine noch größere Macht erlangt hatten und besaßen als in Brandenburg, so war für die Regierung Friedrich Wilhelms in den ersten 20—30 Jahren die Zurückdrängung der Stände von dem bisher in Anspruch genommenen Kondominat das erste Ziel. Es handelte sich für ihn darum, möglichst in aller Form Rechtens eine gänzlich veränderte Verfassung in den einzelnen Territorien herzustellen, die Stände an feste, gleichmäßige Geld-

bewilligungen für die neugeschaffene Armee zu gewöhnen, die wesentlichen Hoheitsrechte, zunächst die auswärtige Politik und die Militärhoheit, später das ganze Gesetzgebungsrecht und das Steuerwesen wieder der fürstlichen Gewalt zu vindizieren und so durch die Idee einer fürstlichen Gesamtstaatsgewalt die ständischen Provinzialinteressen nach und nach zu überwinden. Je mehr die Stände aufhörten, das Land und seine Gesamtinteressen zu repräsentieren, sich vielmehr, entsprechend dem kurzsichtigen Klassengeist des 17. Jahrhunderts, nur als privilegierte Personen ansahen, die ihre Privatinteressen egoistisch zu verfolgen das Recht hätten, desto notwendiger war der Sieg des Fürstentums, der im einzelnen aber die schwersten Kämpfe erforderte. Das 17. Jahrhundert war überhaupt in Europa eine Zeit der aufsteigenden monarchischen Gewalt. Selbst in England macht sich diese Tendenz bemerkbar, am deutlichsten in Cromwell; aber auch Karl II. hatte gefügige Parlamente. Der Kernpunkt des großen Gegensatzes zwischen Ständen und Monarchie liegt darin, daß die Stände, trotzdem sie alles zu leiten beanspruchen, von der Staatsidee nichts wissen, deren Träger vielmehr der Fürst ist. Alle nicht privilegierten Klassen der Gesellschaft stehen auf seiner Seite, so die protestantischen Pfarrer, die Beamten und Offiziere, die Industriellen und Kaufleute.

In Brandenburg verband sich zunächst das Ständetum mit dem Kurfürsten, um den im Lande verhaßten, dem Kurfürsten verdächtigen katholischen Kanzler Schwarzenberg zu stürzen. Des Kurfürsten Werkzeug zu diesem Zwecke war der Oberst und Oberkammerherr von Burgsdorff, ein Mann von zügellosem luxuriösem Privatleben, der seine Stellung zu seinem persönlichen Vorteil auszunutzen nicht verschmähte, aber äußerst glücklich in den Geschäften und dem Kurfürsten anfangs unentbehrlich. Er hielt den kaiserlichen Offizieren

das Gegengewicht, war persona gratissima der Stände, die unter seiner Mitwirkung viel bewilligten und mit denen er gute Vertraulichkeit unterhielt. Nachdem 1643 endlich die Schweden aus dem Lande gebracht waren, wußte diese ständisch gefärbte Regierung weiterhin die Stände zu billigen Geldverwilligungen zu vermögen und ging daran, die dringendsten Übelstände zu beseitigen. Dahin gehörten vor allem die beständigen gehässigen Händel zwischen der Ritterschaft und den Städten. Zugrunde lag denselben der alte Gegensatz der städtischen und der agrarischen Interessen. Die Ritterschaft verlangte freien Export aller Rohprodukte, um für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse den günstigsten Markt aufsuchen zu können, die Städte dagegen, namentlich die industriellen Kreise, drangen auf schutzzöllnerische Abschließung des ganzen Landes, um des Absatzes innerhalb desselben sicher zu sein. Vor allen Dingen aber entbrannte der Streit um die Quote, welche jeder der beiden Stände zu den verwilligten Geldern beizutragen hatte. Es war bisher Gebrauch gewesen, daß die Städte von 1000 Talern je 666 aufzubringen hatten, während die Ritterschaft für den Rest aufkam. Entsprach dieses Verhältnis schon an sich der beiderseitigen wirtschaftlichen Lage nicht, so war vollends durch die Folgen des Krieges die Steuerlast der Städte eine furchtbare geworden. Es gelang 1643 durch den Quotisationsrezeß vom 18. April, diese Last etwas zu erleichtern. Städte und Ritterschaft einigten sich dahin, daß die ersteren fortan 590, die letztere 410 pro Mille der verwilligten Steuern aufzubringen haben sollte; auch so noch wurden die Städte unverhältnismäßig hoch belastet; doch blieb diese Verteilung bis auf späte Zeit (1761) bestehen. Es gelang ferner, die äußerst verwirrten Kreditverhältnisse leidlich zu ordnen. Zinsen waren während des Krieges meist nicht bezahlt worden, und die Schuldsummen waren zu gewaltiger Höhe angewachsen. Von

den versessenen Zinsen ward ein großer Teil erlassen, Moratorien wurden angeordnet usw. Es waren ähnliche Maßregeln, wie sie in dem Jüngsten Reichsabschied von 1654 von Reichs wegen getroffen wurden. Die Hauptsorge des Kurfürsten aber während dieser ganzen Zeit war das Heer, das er zum miles perpetuus auszubilden gedachte. Nach dem Friedensschluß 1648 verlangten nun aber die Stände, daß die Truppen entlassen, die Steuern herabgesetzt würden. Es entstand ein Konflikt, der sich in den nächsten Jahren mehr und mehr zuspitzte. Als 1650 Burgsdorff entlassen, der alte Kanzler Götzen gestorben war und die Stände, die sich ohne kurfürstliche Konvokation versammelt hatten, stürmisch die Truppenentlassung forderten, da entbrannte auch hier ein großer mehrjähriger Kampf, der zunächst mit dem Landtagsrezeß von 1653 endigte, nachdem der allgemeine Landtag von 1652 fünfmal nach Hause geschickt worden war. An der Spitze der Geschäfte stand jetzt der Graf von Waldeck, der früher in den Klevischen Landen eine höhere Verwaltungsorganisation kennengelernt hatte. Die Geheimen Räte, welche vorzugsweise in die Verhandlungen eingriffen, waren von Blumenthal und Dr. Tornow. An der Spitze der Stände stand der Landeshauptmann der Altmark, Thomas von dem Knesebeck, ein gemäßigter, aber zäher und gescheiter Vertreter der ritterschaftlichen Interessen. Es war dies übrigens der letzte allgemeine Landtag in Brandenburg. Später sind nur noch Deputationstage einberufen worden.

Durch den Rezeß vom 26. Juni 1653 erreichte der Kurfürst zwar nicht die von ihm geplante Generalsteuerreform, aber er erhielt auf 6 Jahre eine Geldverwilligung von 530 000 Talern und damit die Möglichkeit, seine Truppen beizubehalten. Andererseits regelte dieser Rezeß definitiv die rechtliche Stellung des märkischen Adels, dem nicht nur seine alten Rechte wieder zugestanden,

sondern, durch den Einfluß vornehmlich des Herrn von dem Knesebeck, auch eine ganze Reihe neuer Zugeständnisse gemacht werden. Es wird bestimmt, daß Rittergüter nur im Besitz des märkischen Adels sein dürfen; das Konnubium mit dem Bürgertum wird verpönt, der Adlige, der eine Bürgerliche heiratet, mit Vermögensverlust bedroht. Die Gutsherrlichkeit des Adels erhält ihren rechtlichen Abschluß. Die gesamten in der Zeit seit dem Beginn des 17. Jahrhunderts eingerissenen Mißbräuche bezüglich der Behandlung der früher lassitischen Bauern, die Ansicht, daß dieselben beliebig entsetzbar sind, die unbeschränkte Vermehrung der Fronden, der Gesindezwangsdienst der Kinder aller Gutsuntertanen, kurz all das, welches jetzt das Verhältnis der Leibeigenschaft des Bauern begründet, findet hier seine gesetzliche Anerkennung und Regelung. Ja, es wird bestimmt, daß die Präsumtion in streitigen Fällen für die Leibeigenschaft des Bauern sein soll, das Gegenteil hat der Bauer prozessualisch zu beweisen. Die sämtlichen höheren und mittleren Ämter werden dem Adel vorbehalten, seine lokale Autonomie wird ferner gekräftigt durch Beschränkung der geistlichen Hoheitsrechte des Landesherrn zugunsten der Patronatsrechte. Allerdings gestand der Kurfürst dies alles nicht zu, ohne sich allerlei Handhaben zu reservieren, vermittelst deren die kurfürstliche Regierung es verstanden hat, nach und nach auf dem Wege der Verwaltungspraxis die Verhältnisse mehr im Sinne einer das Wohl der Gesamtheit berücksichtigenden Regierung zu modifizieren. Die Summe der Lokal- und Kommunalverwaltung war ganz in die Hände der Stände gegeben, dafür wurden aber die oberen Regionen der Staatsverwaltung völlig dem kurfürstlichen Einflusse unterworfen. Auf den späteren Deputations- und Ausschußtagen ist über das Kreditwerk und die Verbesserung des Steuerwesens noch unendlich viel gestritten worden. Als aber 1667 die Akzise für die Städte beschlossen,

für das platte Land abgelehnt war, als dann endlich in den achtziger Jahren das ganze ständische Kreditwerk unter strenge kurfürstliche Aufsicht gestellt und der Große Ausschuß von 50 auf 12 Personen reduziert war, da war jeder Einfluß der ständischen Elemente auf die Regierung des Landes vernichtet.

(Urkunden und Aktenstücke zur Geschichte des Großen Kurfürsten. Bd. X. Märkische Stände, bearbeitet von Isaakſohn.)

Mehrfach hat übrigens der Große Kurfürst auch in den früheren Zeiten seiner Regierung Steuern zu Kriegszwecken ohne ständische Bewilligung erhoben, wozu er reichsrechtlich durch eine Bestimmung des J. R. A. von 1654 befugt war.

Viel heftiger gestaltete sich der Kampf um die stehende Armee und das selbständige fürstliche Beamtentum in Kleve-Mark, wo der Kurfürst und seine Beamten als ausländische Eindringlinge angesehen wurden und die Opposition der Stände eine viel weiter gehende war. Es gab zwei Parteien der ständischen Opposition. Die protestantisch-ständische Partei wünschte den Anschluß an Holland, wo damals die Generalstaaten dem oranischen Hause in ähnlichem Gegensatze gegenüberstanden, wie die deutschen Landstände ihren Fürsten; die andere, katholische, wünschte den Anschluß an den Kaiser, bzw. an Pfalz-Neuburg. Die katholischen Mächte intrigierten beständig und nahmen zeitweise eine drohende Haltung an. Die Forderungen der Stände waren ganz ungemessene. Sie verlangten unter anderem, daß sie von jeder Pflicht gegen die Regierung ipso jure entbunden sein sollten, wenn die Regierung ihre Pflicht verletzt habe. Die tatsächliche Feststellung dieses Falles behielten sie dabei ausschließlich ihrem eigenen Ermessen vor. Sie verlangten ferner Mitwirkung bei der Ernennung der Offiziere und Beamten, Unabsetzbarkeit der ständischen Beamten, Einblick

in die Instruktionen der kurfürstlichen Regierung, Mitteilung aller Regierungsmaßregeln an die Stände usw. Von den beiden ständischen Parteien war die katholische die gefährlichere wegen ihrer auswärtigen Verbindungen; nicht minder eifrig aber wühlte die protestantische, deren Seele der bekannte Publizist und diplomatische Agent der Generalstaaten, Lieuwe von Aitzema, war. Vergeblich suchte der Kurfürst 1643—1646 durch den General Norprath, der von pfälzischen Diensten in brandenburgische übergetreten war, eine fürstliche Regierung herzustellen; vergeblich suchte er 1647—1653 in sechsjähriger persönlicher Anwesenheit der Stände einigermaßen Herr zu werden. Im Jahre 1649 mußte er den Ständen die weitgehendsten Zugeständnisse machen, um nur das Land zu bewahren vor einer Überrumpelung durch die auswärtigen Verbündeten der katholischen Partei. Im Jahre 1651 folgte dann die vergebliche kriegerische Unternehmung gegen Pfalz-Neuburg, welche die Lage nur noch drohender machte. 1653 mußte der Kurfürst zum zweiten Male, und noch vollständiger, den ständischen Forderungen nachgeben, da die katholische Partei bereits Vorstellungen beim Kaiser in Wien gemacht hatte. Die Rezesse vom 9. Oktober 1649 und vom 16. Oktober 1653 bezeichnen eine völlige Niederlage des Kurfürsten. Er mußte den Ständen erlauben, sich ohne landesherrliche Konvokation zu versammeln, mit fremden Mächten zu unterhandeln; er mußte alle nicht eingeborenen Beamten entlassen, alle bleibenden auf die ständischen Rezesse vereidigen, mußte versprechen, keine Truppen ins Land zu bringen, keine Festungen zu bauen, mußte all die exorbitanten Privilegien, selbst die nicht zur Ausführung gekommenen, bestätigen, mußte eine ständische Regierung bilden aus den Mitgliedern der protestantischen Oppositionspartei. An die Spitze derselben stellte er als Statthalter Johann Moritz von Nassau-Siegen, den Eroberer Brasiliens, der von den Generalstaaten mit Undank

gelohnt, aus den holländischen in brandenburgische Dienste getreten war. Ihn brauchte man vorzugsweise für die äußere Politik und zur Sicherung des Landes vor einer etwaigen Vergewaltigung durch die katholischen Mächte. Von den inneren Angelegenheiten suchte ihn der Kurfürst möglichst fernzuhalten, da er die landesfürstlichen Tendenzen desselben weder recht verstand noch teilte. Wirkliche Vertraute, die in geheimem Bunde ihm geschworen hatten, besaß der Kurfürst im ganzen Lande nur einige wenige, im Schoße der Regierung vorzugsweise Weimann und Ludewig, außerdem den Landrentmeister Blaspeil. Der Reichtum und die Bevölkerung von Kleve-Mark war trotz alledem von ungemeiner Bedeutung für die Politik des Kurfürsten: sie bilden die einzige Quelle zur erfolgreichen Führung des schwedisch-polnischen Krieges. Seit 1654 wurden immer neue Regimenter in den rheinischen Landen gebildet. Allerdings erregten diese großen und immer steigenden Anforderungen des Kurfürsten die lebhafteste Opposition. Man stand fortwährend vor der Gefahr einer Revolution, die jeden Augenblick auszubrechen drohte. 1657 kam Weimann nach Königsberg und bat den Kurfürsten flehentlich um eine Wendung seiner Politik, da sonst das Land nicht mehr zu halten sei. Indessen, der Kurfürst fuhr fort, freilich mit größter Gefahr für die Existenz seiner Herrschaft in den rheinischen Landen, sich über die Rezesse hinwegzusetzen und das Land energisch für die Kriegsrüstungen zu benutzen. Als dann der Krieg beendet war, kam er als siegreicher Feldherr an der Spitze seiner Armee nach Kleve und schloß seinen Frieden mit den Ständen durch die beiden Rezesse vom 14. August 1660 und 19. März 1661, welche ähnlich wie der märkische Rezeß von 1653 die Grundlage des ganzen territorialen Staats- und Verwaltungsrechts wurden. Sie ließen den Ständen die weitgehendsten Rechte, namentlich der von 1661, gaben aber dem Kur-

fürsten die Möglichkeit, seine Truppen ins Land zu bringen und daselbst zu verpflegen, sowie seine Beamten ohne Beeidigung auf die Rezesse anzustellen. Die selbständige Gewalt der Landeshoheit war wiederhergestellt; der Kurfürst brauchte nicht mehr den Einfluß auswärtiger Mächte neben sich zu dulden. Nach dem ersten Rezeß kam es noch zu Empörungen und Verhaftungen; der neue Rezeß von 1661 enthielt einige weitere Konzessionen des Kurfürsten. Von da an gelang es, die Stände an einen vernünftigen Gebrauch ihres Steuerbewilligungsrechtes zu gewöhnen; aber ein sprödes, dem brandenburgisch-preußischen Staate abgewandtes Sonderleben führte Kleve-Mark noch bis in die Zeit Friedrich Wilhelms I.

In Ostpreußen hatte sich der öffentliche Rechtszustand von der Adelsrebellion (1566) bis zum Regierungsantritt des Großen Kurfürsten (1640) dahin entwickelt, daß der Adel unter polnischer Leitung nicht bloß die Lokalverwaltung und die Landtage beherrschte, sondern auch in der Form des Regimentsrats die Landesregierung führte. Der Regimentsrat, die Spitze der geschlossenen Adelskarriere, war ein Kollegium von vier Regimentsräten, deren Einsetzung auf dem Vorschlag der Stände beruhte, und die vom Herzog nicht beliebig absetzbar waren. Sie ernannten alle Beamten des Landes, und zwar fast nur aus dem eingeborenen Adel, der eine streng geschlossene Kaste bildete und neue Mitglieder nur durch den förmlichen Akt der Verleihung des Indigenatsrechts aufnahm. Sie hatten nicht nur das gesamte Steuer- und Finanzwesen, sondern auch die Verwaltung der landesherrlichen Domänen unter sich, die bei dem herrschenden Nepotismus vielfach verschleudert wurden. Sie beriefen auch die Landtage. Ohne ihre Bewilligung durfte der Herzog keinen Landesbeamten in Geschäften sprechen. Das Land war geteilt in Ämter und Hauptämter, im wesentlichen in Anschluß an die alte Einteilung der Kom-

tureien. Ein Hauptamt umfaßte die Domänen sowie die Besitzungen des Adels und der Kölmer. An der Spitze standen adlige Amtshauptleute, unter ihnen ist ein Netz von Ämtern organisiert, neben ihnen fungieren adlige Gerichte. Welcher Art die Domänenbewirtschaftung unter diesen Verhältnissen war, erhellt daraus, daß von den 50 000 Hufen Domänen in der Regel nur eine jährliche Rente von 5000—6000 Talern an den Hof gelangte. Die Stände hatten sich in drei corpora abgeschlossen. Das erste umfaßt die sogenannten Oberstände, zu denen außer den Regimentsräten noch die unter denselben stehenden Hofräte, die Prälaten, die zwölf Landräte (Vertrauenspersonen des Adels) und die Besitzer der größten Herrschaften gehören, das zweite die Ritterschaft, das dritte die Städte. Die Stände haben die ausgedehntesten Rechte, vor allem unbedingtes Steuerbewilligungsrecht. Das Recht der Komplanation, d. h. das Recht behufs Herbeiführung eines Beschlusses bei Einstimmigkeit von zwei Ständen die Stimme des dritten zu ergänzen, wird dem Herzog bestritten, vielmehr hat jeder Stand das Recht, in diesem wie in anderen Fällen die Unterstützung der Krone Polen anzurufen; polnische Kommissare spielten daher die Hauptrolle an den Landtagen. Alle Staatsverträge mußten von den Ständen genehmigt werden; der Herzog ist in allen öffentlichen Angelegenheiten dem Befinden der Regimentsräte und des Kanzlers unterworfen. Es herrschten bei dieser beinahe aristokratisch-republikanisch zu nennenden Verfassung anarchische Zustände: Händel zwischen Adel und Städten sowie gehässige Parteiungen unter dem Adel selbst und zwischen den Schöffenkollegien, Kaufmannschaften und Zünften der Städte waren an der Tagesordnung.

Der Große Kurfürst, der sich in den ersten Jahren seiner Regierung in Königsberg aufhielt, änderte zunächst an diesen Zuständen nichts. Mit Ausbruch des Nordischen

Krieges aber forderte er Geldbewilligungen und setzte einen Vertrauensmann, den Fürsten Radziwill, als Statthalter an die Spitze der Landesverwaltung, was von den Ständen als ein offener Verfassungsbruch denunziert wurde und auch in der Tat ein solcher war. Mit den Erfolgen des Krieges stieg die Unzufriedenheit im Lande. Der Friede von Oliva (1660), in welchem der Große Kurfürst die Souveränität definitiv errang, brachte dann den Zusammenbruch des ganzen bisherigen Staatsrechts, das auf den Hoheitsrechten und der beständigen Intervention der Krone Polen beruht hatte. Damit war die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung gegeben, zugleich aber machte auch die polnisch gesinnte Opposition die äußersten, bis zum Hoch- und Landesverrat gehenden Anstrengungen, die ständischen Rechte auszudehnen, die alten Beziehungen zu Polen zu erhalten. Zunächst ließ der Kurfürst durch Schwerin eine Domänenuntersuchung vornehmen, die viel böses Blut machte, da der ungeheure Domänenbesitz den Vetterschaften der Herren Stände aus den Händen genommen und in das Staatsinteresse gezogen werden sollte. 1661 wurde ein Landtag einberufen, von dem der Kurfürst große Bewilligungen verlangte; auch trat hier die Regierung den häufigen Reisen des Adels nach Polen entgegen und verlangte von den Herren, daß sie mehr zu Hause bleiben sollten. Der Landtag konnte sich nicht einigen und wurde entlassen. 1661 wurde eine Staatsschrift nach Königsberg geschickt, welche eine Auseinandersetzung über die Folgen der Souveränität für die Verfassung des Landes enthielt. Es war der Versuch, den Ständen eine neue Verfassung zu oktroyieren. Er mißlang. Es entstand gewaltige Aufregung in Königsberg. Der im Februar 1662 neu einberufene Landtag war nicht gefügiger als vorher. Unter persönlicher Lebensgefahr, wie man damals meinte, ging der Kurfürst selbst nach Königsberg. Das

Schloß wurde militärisch stark besetzt. Erst die Verhaftung des Schöppenmeisters Roth, des Führers der städtischen Opposition, eines Bankerotteurs übrigens, dessen Bruder, mit ihm in engem Bunde, Jesuit in Warschau war, brachte wieder Ruhe in die Stadt; die unteren Volksschichten erklärten sich für den Kurfürsten. Die große Nachgiebigkeit desselben in den dann folgenden monatelangen Verhandlungen ermöglichte endlich einen ersten leidlichen Kompromiß, welcher vorliegt in der Assekurationsakte vom 12. März 1663 und dem Landtagsrezeß vom 1. Mai 1663 (beide abgedruckt bei Baczko im fünften Bande). Der Kurfürst machte weitgehende Zugeständnisse. Er versprach im allgemeinen, die Freiheiten und Privilegien des Adels zu wahren; alle sechs Jahre, jedenfalls beim Regierungswechsel, sollten die Stände einberufen werden; die Domänenpfandinhaber sollten respektiert werden; die Steuerbewilligung blieb den Ständen; die Landesbeamten aber mußten vom Kurfürsten fortan bestätigt werden, die Verschleuderung der Domänen wurde gehemmt, Reformierte zu den Ämtern zugelassen, vor allem aber wurde erreicht eine bedeutende Geldbewilligung und die Verpflichtung der Regimentsräte, in allen wichtigen Sachen an den Kurfürsten zu berichten. Von 1663—1668 blieb es dann verhältnismäßig still im Lande. Dann erfolgte der Hochverratsversuch Kalckteins, der, zum Tode verurteilt und begnadigt, aus dem Gefängnis entfloh und in Warschau Polen zum Kriege gegen den Kurfürsten aufzureizen suchte. Man bemächtigte sich seiner. Polen protestierte gegen die Art und Weise, wie das geschah, aber zum Kriege kam es nicht, wegen der drohenden Türkengefahr. Kalckstein ward in Memel hingerichtet, nachdem ein außerordentliches ad hoc zusammengesetztes Gericht unter dem Druck des persönlichen Verlangens des Kurfürsten ihn verurteilt hatte. Es war ein Justizmord; aber nur durch diesen Justizmord wurde der Kurfürst der

landesverräterischen Opposition Herr. Von dieser Zeit an änderte sich das Verhältnis der ständischen zur kurfürstlichen Macht ganz wesentlich. Der Kurfürst ließ von Ende der sechziger Jahre ab die Landtage nur noch acht, höchstens vierzehn Tage beisammen. Er erlaubte nur noch Verhandlungen über Steuerfragen, nahm jetzt das Recht der Komplanation unbedingt in Anspruch, schloß mißliebige Ständemitglieder von den Verhandlungen aus, zwang die Vertretungskörper, die Landtagsinstruktionen vorher einzusenden, verbot, nach dem Landtag in den Kreisen Bericht zu erstatten, um die Vertreter von der Kontrolle ihrer Auftraggeber zu emanzipieren, veranlaßte die Abgeordneten dann und wann zur Überschreitung ihrer Vollmachten, erhob unbewilligte Steuern, wenn die bewilligten nicht die versprochene Summe abgaben, durchlöcherte das Indigenatsrecht durch kurfürstliche Verleihung desselben, gab den neugebildeten, den Regimentsräten unterstellten Behörden, der Domänenkammer, dem Kriegskommissariat, den Kreissteuereinnehmern Kompetenzen, welche den ständischen Rechten präjudizierten. Die so bis 1706 allerdings noch gehaltenen Landtage hatten entfernt nicht mehr die Bedeutung, welche sie gegen 1640 gehabt; der staatsrechtliche Zustand war ein solcher geworden, daß es nur noch eine Frage der Zeit war, bis wann die altständischen Einrichtungen vollends absterben würden.

Das schließliche Ergebnis der ständischen Kämpfe ist also überall dasselbe: das nicht ganz gebrochene Ständetum erhält seine Gewalt nach unten, wird aber erhoben von den Reformgedanken der modernen Monarchie, wird aus dem Klasseninteresse mehr und mehr in den Dienst des Staates gezogen. Es ist nicht nur die Entscheidung einer Machtfrage, die sich so vollzieht: es ist zugleich auch ein hochbedeutender geistiger und sittlicher Kampf, der zum Austrag gebracht wird.

(Über die Verhältnisse in Magdeburg ist zu ver-

gleichen **Schmollers** Darstellung im Jahrbuch für Gesetzgebung usw. in Deutschland 1886. Bd. X, 1 ff. „Die politische Verwaltung des Herzogtums Magdeburg in den ersten hundert Jahren der preußischen Herrschaft." S. 327 ff.: „Die finanzielle Verwaltung des Herzogtums Magdeburg 1680—1786.")

3. Die Reorganisation der Verwaltung. 1640—1723.

a) Der Geheime Rat (Staatsrat).

Zwei Grundsätze vor allen Dingen führte die aufsteigende Monarchie des 16. und 17. Jahrhunderts in der Staatsverwaltung durch: die Kollegialität der Behörden und eine feste Arbeitsteilung innerhalb derselben. Die mittelalterliche Territorialverwaltung hatte nur Einzelbeamte gekannt, war im wesentlichen ein persönliches Regiment des Fürsten gewesen, dem der Kanzler zur Seite stand. Aber die Verwaltungseinrichtungen der Städte und der kirchlichen Stifter arbeiteten bereits im Mittelalter der späteren Entwicklung vor: in den einen entstanden die Stadträte, in den anderen die Domkapitel, beides kollegialische dauernde Verwaltungskörper, in denen sich eine feste Tradition, eine ununterbrochene Kontinuität der Geschäftsführung ausbilden konnte. Es war die Reaktion gegen die Willkür der Einzelbeamten und die Quelle eines ganz neuen Verwaltungsrechts. In den Stadträten ging die Entwicklung meist dahin, daß mit der Vermehrung der Mitglieder des großen allgemeinen Rates Ausschüsse für die einzelnen Verwaltungszweige gebildet wurden, eine Entwicklung, die ebenso, wie das ganze Institut, für die landesfürstliche Territorialverwaltung vorbildlich wurde. Mit der zunehmenden Verknöcherung des Ständetums und andererseits Hand in Hand mit der zunehmenden

Universitätsbildung treten auch in den Territorien an Stelle der alten ständischen oder persönlichen Räte Kollegien berufsmäßiger gelehrter Beamten des Fürsten, Behörden mit traditionellem Geschäftsgang und fester Arbeitsteilung, welche für die veränderte Gesellschaftsorganisation ein neues Verwaltungssozialrecht ausbilden. Durch lange Amtserfahrung steigt in diesen Behörden der einzelne zu den höheren Stellen auf. Diese neuen Staatsräte sind das Gewissen des absoluten Staates. In ganz anderer Weise macht sich das Bewußtsein der Amtspflicht in diesen Körperschaften geltend als früher bei den Einzelbeamten. Und vor allem sind sie in ihrer technischen Schulung, in ihrer tatsächlichen geschäftlichen Leistungsfähigkeit jenen unendlich überlegen. Intelligenz und Pflichtgefühl, die sich in den Kollegialbehörden gewissermaßen verdichten, scheinen nicht, wie man dies überhaupt von psychologischen Masseneinflüssen behaupten kann, einfach proportional der Anzahl dieser mehreren, gegenüber jenen Einzelbeamten, zu steigen, sondern in einer rapiden Progression. Es vermindert sich allerdings auf der anderen Seite in derartigen Körperschaften das Gefühl ausschließlicher Verantwortlichkeit der einzelnen; die schneidige Initiative ist ihre Sache nicht; die Tat, die Ausführung, die schnelle Entscheidung, die ebensosehr zum Wesen einer guten Verwaltung gehört, wie die bedächtige Abwägung des Zweckmäßigen, erscheint oft in solchen Kollegien gelähmt. Daher das Bestreben energischer Individualitäten, über die Kollegien hinweg entscheidend in die Geschäfte einzugreifen, zur „Deliberation" die „Aktion" zu fügen.

Wie gegen 1600 in allen größeren deutschen Territorien das Bedürfnis der Bildung solcher kollegialischen Behörden sich geltend macht, so sahen wir im brandenburgischen Staate mit der Aussicht auf die neuen Provinzen 1604 den kollegialischen Geheimen Rat ent-

5*

stehen. Es war nicht nur die quantitative Vermehrung der Geschäftslast durch die bevorstehenden neuen Erwerbungen, welche diese Maßregel erforderte, sondern vor allem auch die große qualitative Verschiedenheit der Geschäfte einer Verwaltung wirtschaftlich so heterogener Gebiete. Die erste Geheimratsordnung ist bei Cosmar und Klaproth und in etwas verbesserter Form bei Isaaksohn abgedruckt. Die Sitzungen der neuen Behörde, die nicht nur aus adligen, sondern auch aus bürgerlichen Räten bestand, sollten stattfinden unter dem Vorsitz des Kanzlers, damals des Grafen Hieronymus v. Schlick; Stimmenmehrheit sollte entscheiden; von Anfang an wurden Protokolle geführt. Die Kompetenzen waren noch wenig geordnet, von einer festen Arbeitsteilung war noch nicht die Rede. Seit 1620 ist dieser Geheime Rat in offenbarem Verfall. Zu einem eigentlichen Leben ist er erst wieder durch den Großen Kurfürsten gekommen. 1640—1723 ist seine große Zeit, in welcher er tatsächlich an der Spitze der gesamten Staatsverwaltung steht.

Die Reaktivierung des Staatsrates liegt vor in einer Instruktion an den Markgrafen Ernst von Jägerndorf von 1640 (abgedruckt bei v. Orlich, Bd. I), welche den Statthalter ausdrücklich an die Mitwirkung des Geheimen Rates weist. Während der Abwesenheit des Kurfürsten bis zum Jahre 1653 hat dann fortdauernd der Staatsrat neben dem Statthalter bedeutende Kompetenzen. Mit dem Sturze Burgsdorffs, dem Eintritt Waldecks beginnt dann eine neue Entwicklung, an deren Anfang die wichtigste Reform steht, die der Geheime Rat überhaupt erfahren, die Instruktion von 1651, die eigentlich erst den Geheimen Rat zur dauernden obersten Staatsbehörde macht und eine Einteilung in Departements mit festen Dezernenten durchführt. Zunächst werden die auswärtigen Angelegenheiten ausgesondert, im übrigen wird nach den sich durchkreuzenden Gesichtspunkten einer Real- und Provinzial-

teilung verfahren. Es sind 19 Departements, die sich auf zehn bis zwölf Räte verteilen; jeder derselben ist neben seinem Hauptressort noch in der Regel als zweiter Referent in anderen Departements beschäftigt. Diese Geheimen Räte sind zunächst sozusagen vortragende Kabinettsräte des Kurfürsten. Doch geht die Tendenz der weiteren Entwicklung dahin, daß aus diesem Staatsrat eine Versammlung von Ressortchefs wird, die an der Spitze der Spezialbehörden stehen. Es liegt also hier der Keim für die späteren speziellen Zentralbehörden, die Ministerien, wie denn auch schon in früher Zeit für die Geheimräte die Bezeichnung „Ministri" aufkommt. Der Titel eines Geheimen Rats wurde schon zur Zeit des Großen Kurfürsten verliehen, ohne daß damit Sitz und Stimme im Kollegium des Staatsrats verbunden gewesen wäre. Diesen Titular-Geheimräten gegenüber werden die eigentlichen Mitglieder der Behörde als „Wirkliche Geheime Räte" bezeichnet, auch die Behörde als „Wirklicher Geheimer Rat". Die Räte waren dauernd angestellt, während früher meist nur Anstellungen auf zwei bis drei Jahre stattgefunden hatten, was dazu geführt hatte, daß die Räte Dienste an den verschiedensten Höfen nahmen, lediglich auf Geld spekulierten, ohne tieferes Interesse für den Staat und meist auch ohne die nötige persönliche Integrität waren. Das Beamtenpersonal wurde seit 1640 ein durchaus anderes. Die sorgfältige Auswahl der Persönlichkeiten, die lebenslängliche Anstellung, die kollegiale Erziehung und der persönliche Einfluß großer Regenten führte zu der Ausbildung eines verhältnismäßig integeren, charaktervollen, geschäftskundigen, mit den Interessen des Staats innig verwachsenen Beamtentums. — Der Große Kurfürst betrachtete zunächst sich und den Geheimen Rat gleichsam als e i n e Behörde. Sachliche Gründe, wie sein bewegtes Reise- und Kriegsleben, nötigten ihn sehr vielfach, auswärtige, militärische und auch

andere Angelegenheiten mit einzelnen Räten abzumachen. Aber das Prinzip bleibt doch bestehen, alle wesentlichen Staatsgeschäfte durch kollegialische Beratung im Geheimen Rat vorzubereiten. Der Kurfürst präsidierte teilweise selbst, teilweise ließ er den Brandenburgischen Statthalter, dann, seit 1652, den Geheimen Rat von Blumenthal (als „Direktor"), dann Schwerin († 1679) unter dem Titel eines „Oberpräsidenten", endlich seit 1660 Somnitz (als „Präsidenten") den Vorsitz führen. Die Exekutive stand dem Prinzip nach ausschließlich beim Kurfürsten. Je mehr aber die Geschäfte wuchsen, je mehr die einzelnen Geheimen Räte durch ihr festes Dezernat zu Ressortchefs wurden (etwa von 1680 an), desto häufiger sehen wir auch den Staatsrat die Rolle der Exekutive übernehmen; zur Zeit der Abwesenheit des Kurfürsten wird eine bestimmt begrenzte Exekutive jederzeit dem Staatsrat förmlich übertragen. Der persönliche Einfluß des Kurfürsten, auch einzelner Minister (z. B. Waldecks, später Danckelmanns) beherrschte wohl periodisch den Staatsrat, aber dieser Einfluß hob doch die Tatsache nicht auf, daß die Summe der geistigen Leitung des Staates von dem Staatsrat ausging.

Die Überordnung des Staatsrats über die alten Behörden der Kurmark, das Hofmarschallamt, die Amtskammer, das Kammergericht, das Konsistorium, die Lehenskanzlei usw. war nicht von Anfang an eine ganz klare. Der Staatsrat mußte seine leitende Stellung ihnen gegenüber erst unter heftigen Reibungen erkämpfen. Später drückte sich diese Überordnung schon vielfach dadurch aus, daß die Chefs dieser Behörden nunmehr Mitglieder des Staatsrats waren. Der Staatsrat erhielt nun ein unbedingtes Oberaufsichtsrecht, wurde auch gegenüber dem Kammergericht als oberster Gerichtshof unzweifelhaft anerkannt. Das alles machte sich nicht durch besondere Verordnungen des Kurfürsten, sondern durch die Praxis der Verwaltung selbst.

b) Statthalter und Provinzialregierungen.

Noch viel schwieriger wurde es dem Staatsrat gegenüber den anderen Provinzen, zumal den größeren, sich eine führende übergeordnete Stellung zu erringen und zu behaupten, da dieselben mit äußerster Zähigkeit an ihrem Indigenatsrecht, an dem Prinzip festhielten, im Lande selbst ausschließlich durch Landeseingeborene regiert zu werden. Die brandenburgischen Geheimen Räte werden in den ersten zwanzig bis dreißig Jahren der Regierung des Großen Kurfürsten in Preußen, in Kleve-Mark usw. als Beamte fremder Potentaten bezeichnet. Das in Preußen, Pommern, Halberstadt, Minden und Kleve-Mark trotz des äußersten Widerstrebens der Stände eingeführte Statthalteramt mit weitgehenden Kompetenzen an der Spitze aller Behörden, mit Ausnahme der militärischen, regelmäßig in die Hände von brandenburgischen Geheimen Räten gelegt, bildete bis gegen 1680 fast den einzigen Weg direkten Beamteneinflusses von Berlin aus. Das Amt sank zu einer bloßen Würde herab, als der provinzielle und ständische Widerstand gegen Berlin in der Hauptsache überwunden war.

Unter dem Statthalter standen in sämtlichen Provinzen die sogenannten Regierungen, in Preußen das den Regierungen entsprechende Kollegium der Regiments- oder Oberräte. In den Provinzen, in denen bisher nur sogenannte Kanzleien an der Spitze der Regierung standen, d. h. Behörden, an denen nur das Unterpersonal ständig war, die unter ständischem Einfluß standen und bei denen das Haupt, der Kanzler, häufig wechselte, wurden kollegialische ständige Regierungen eingerichtet oder einzurichten versucht. So in Magdeburg, Minden, Kleve. In Ravensberg mißlang der Versuch. Diese Regierungen bestehen aus Präsident, Kanzler, einer An-

zahl von Räten und dem entsprechenden Kanzleipersonal. Die Kompetenz derselben reicht in der älteren Zeit, und in den kleineren Territorien auch später noch, über die gesamte Landesverwaltung. Die Regierung ist oberstes Gericht, oberste Verwaltungs- und Finanzbehörde, sie verhandelt mit den Landständen, ernennt alle Beamten, sucht dem Lande eine relative Selbständigkeit gegenüber der Berliner Zentralregierung zu retten; es sitzen in der Regierung bis in die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts nur Landeseingeborene.

c) Neue Kollegien neben dem Geheimen Rat.

Neben dieser Organisation macht sich das Bedürfnis einer weiteren Arbeitsteilung im Schoße der Provinzialbehörden mit Macht geltend. Besondere Obergerichte, Konsistorien, Amtskammern oder Steuerbehörden entstehen, teils als Abteilungen der Regierung, teils als selbständige Kollegien. Ihre Bildung hat in erster Linie sachliche Gründe, aber hinter den einzelnen Wendungen in dieser Bildungsgeschichte steht als treibendes Moment immer zugleich der Kampf zwischen der fürstlichen und der ständischen Gewalt. Je nachdem die Konstellationen sind, den Ständen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung derartiger Behörden zusteht oder nicht, kämpfen die Stände oder die Monarchie namentlich für Loslösung der obersten Justizbehörde von der Verwaltungsbehörde. So sucht schon Georg Friedrich von Ansbach als Kurator in Preußen den Oberräten 1578 durch Bildung des besonderen Hofgerichts einen Teil ihrer Gewalt zu nehmen. So errichtet Friedrich Wilhelm in Magdeburg 1680 sofort ein Konsistorium. Umgekehrt setzen in Kleve-Mark 1649 die Stände ein besonderes Obergericht neben der Regierung durch, weil sie hoffen, dies mehr als

die Regierung beeinflussen zu können. Weitaus am wichtigsten aber ist der Kampf des Großen Kurfürsten und seines Nachfolgers für die Bildung besonderer Amtskammern und besonderer Kommissariate neben den Regierungen, um dadurch die ganze Finanz-, Militär- und Steuerverwaltung von den renitenten ständisch gesinnten Regierungen loszulösen. Diese beiden Behörden, als die Organe einer den modernen Staatsbedürfnissen entsprechenden Finanz- und Heeresverwaltung erfordern eine besondere Betrachtung.

d) Die Kammerverwaltung.

Die Bildung besonderer Amtskammern in den deutschen Staaten geht zurück auf die seit 1500 etwa mächtig eingreifende Tendenz, die oberste finanzielle Leitung der Territorialstaaten einem Kollegium zu übergeben. Bis dahin war in fast allen Territorien der Vicedominus (Viztum) der Finanzminister der Fürsten gewesen. Er besorgte alle Kammergeschäfte, auch die Revision der Rechnungen, selbst. Diesen Viztum zu einem Kollegium zu gestalten, war eine dringende Aufgabe der Zeit. Wie in Frankreich schon seit 1300 die chambre des comptes, gegen 1400 die cour des aides entstanden waren, welche das gesamte Finanzwesen in kollegialischen Behörden zentralisierten und einer regelmäßigen, von der eigentlichen Verwaltung getrennten Kontrolle unterwarfen, so entstanden gegen Anfang des 16. Jahrhunderts in Deutschland ähnliche Bildungen. Österreich ging hierin den übrigen Territorien voran. Maximilian I., der überhaupt die burgundisch-französischen Einrichtungen nach Österreich übertragen hat, schuf 1498 die Innsbrucker Schatzkammer, die als Zentralfinanzbehörde begann, bald aber wieder zu bloß provinzieller Bedeutung herabsank. Ferdinand I. nahm sein Werk wieder auf und führte es

durch. Unter ihm entsteht die zentrale Hofkammer, welcher die provinziellen Rechenkammern untergeordnet sind. Österreich wurde das Muster für viele deutsche Territorien, während Brandenburg-Preußen besondere und selbständige Bildungen aufzuweisen hat. In Kleve-Mark war gegen 1500 ein kollegiales sogenanntes Rechenmeisteramt entstanden, in Küstrin gründete Markgraf Hans für die Neumark eine kollegialische Amtskammer gegen 1550, etwas Ähnliches schuf in Ostpreußen der Kurator Georg Friedrich von Ansbach 1572—1578, und in Brandenburg selbst gründete Johann Sigismund eine Amtskammer 1615—1617, vornehmlich mit Hilfe des Grafen Johann. Kasimir von Lynar. In den meisten übrigen Provinzen bestanden in der ersten Regierungszeit des Großen Kurfürsten solche Amtskammern noch nicht, in Preußen und Kleve-Mark, ja selbst in der Kurmark, wo der Hofkammerpräsident Valli 1640 Bankerott gemacht hatte, waren sie eben damals in voller Auflösung begriffen. Die Neubildung, Besetzung und Instruierung der Amtskammern gelang nur langsam und teilweise erst nach schweren Kämpfen, in Brandenburg 1652, in Kleve-Mark von 1653—1661, in Pommern 1654, in Ostpreußen 1661—1675, in Magdeburg nach 1680.

Die Kompetenz dieser Amtskammern, wie der später ihr vorgesetzten Hofkammer, ging nicht bloß auf die Verwaltung der Domänen, sondern auch auf die Münz-, Zoll-, Lizent-, Salz-, Post-, Bergwerks- und Hüttensachen, auf die Verwaltung aller nutzbaren Regalien einschließlich der Schiffahrts- und Kommerziensachen. Dagegen standen die Forsten in der älteren Zeit unter besonderen Oberjägermeistern, Jagdkanzleien und den zünftig organisierten unteren Jagdbedienten. Daß die Forsten, wie auch die gesonderte Verwaltung der sogenannten Schatullgüter 1713—1718 den Kammerbehörden mitunterstellt wurden, erweiterte deren Kompe-

tenz außerordentlich. Übrigens datiert erst von dieser Zeit eine rationelle Forstwirtschaft.

Eine einheitliche vorgesetzte Behörde erhielten die preußischen Amtskammern zuerst 1652 in einer besonderen Abteilung des Staatsrates, welche aus den vier sogenannten Staatskammerräten gebildet war. Es gehörten dazu Waldeck und Schwerin, die in vielen der einschlägigen Fragen sehr verschiedener Meinung zu sein pflegten, außerdem Blumenthal und Tornow. Diese Behörde hatte keinen langen Bestand. Dann trat faktisch Raban von Canstein als Geheimer Rat, Chef der Märkischen Amtskammer und Oberhofmarschall 1659 bis 1675 an die Spitze. Seine Nachfolger Bodo von Gladebeck, der minder bedeutend war (1678—1681), und der äußerst tüchtige Dodo von Knyphausen (1683—1697) führen als Mitglieder des Geheimen Rats bereits den Titel Hofkammerpräsidenten. Der erstere führt auch den Titel eines Generalinspekteurs aller kurfürstlichen Etats und ist als solcher Referent im Geheimen Rat. Knyphausen hat das Hofkammerpräsidentenamt zu einer beinahe schon kollegialischen Bildung erweitert. Als Gehilfen treten ihm zur Seite die sogenannten „Amtskammerräte in allen Provinzen“, welche vorzugsweise als reisende Kontrollbeamte fungierten. Einer der Fähigsten unter ihnen war Christian von Kraut. In Verbindung mit Danckelmann schuf dann Knyphausen endlich die kollegialische Hofkammer, 26. April 1689, ein finanzielles collegium formatum, das den definitiven Sieg der staatlichen Domänenverwaltung über die höfischen Mißbräuche der alten Zeit bedeutet. Diese Behörde hat eine sehr fruchtbare Tätigkeit nach allen Seiten hin entfaltet. Sie beschäftigte sich mit dem Kanalbauwesen, ließ sich die Hebung der Industrie angelegen sein, leitete die Ansiedlung der Refugiés und stellte zuerst einen Gesamtetat auf. 1697 jedoch wurde Knyphausen in den Sturz

Danckelmanns verwickelt. Die Kassen fanden sich leer, was aber keine Verschuldung der Hofkammer war und sich aus den übermäßigen Leistungen Brandenburgs im spanischen Erbfolgekriege hinreichend erklärt. Knyphausen, krank wie er war, starb gebrochenen Herzens, Kraut, der auch in die Hofkammer übernommen war, bot 50 000 Taler und blieb im Amte. Von 1697 an tritt nun, während des sogenannten Dreigrafenministeriums, über die Hofkammer das Ober-Domänen-Direktorium. Die Hofbeamten stürzten sich über die Domänen her, sie hatten einige talentvolle Projektenmacher auf ihrer Seite, unter ihnen den nicht unbedeutenden Luben von Wulffen. Die alten Kammerbeamten widersetzten sich, soviel möglich war, dieser Wirtschaft. Es beginnt der fast zehnjährige Kampf der Feinde und der Freunde der Erbpacht, welche das Evangelium der neuen Verwaltung war. Das Eingreifen des Kronprinzen führte 1710—1711 den Sturz des Grafen Wartenberg, der als Oberkämmerer an der Spitze des Ober-Domänen-Direktoriums stand, und eine völlige Änderung des Systems herbei. Die Hofkammer wird zunächst unter Kameke in ihre alte Stellung wieder eingesetzt, während das Ober-Domänen-Direktorium verschwindet, 1713 unter Kameke und Creutz durch eine neue Instruktion in das Generalfinanzdirektorium verwandelt, neben welches 1714 unter Creutz, dem eigentlichen Gründer des preußischen Rechnungswesens, behufs einer allgemeinen Kontrolle die Generalrechenkammer trat. Das General-Finanzdirektorium hat nun bis 1723 unter der Leitung von Kameke und später von Görne außerordentliche Resultate erzielt, eine Menge der seit zwei Menschenaltern geplanten Reformen zum Abschluß gebracht, aber es ist zugleich in seiner strammen, einseitig ressortmäßigen Verwaltung in immer schroffere Konflikte mit den übrigen Ressorts, hauptsächlich mit dem General-Kriegskommissariat, hineingeraten. Seit Kammer- und

Steuerverwaltung einheitliche kollegialische Spitzen erhalten, war der Staatsrat nicht mehr imstande, die Einheit der Verwaltung kräftig aufrechtzuerhalten.

Die großen materiellen Leistungen der preußischen Kammern, bzw. der Hofkammer von 1689, des General-Finanzdirektoriums von 1713 an lassen sich etwa in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Es findet seit 1689 eine definitive Trennung der Hofwirtschaft von der Finanzwirtschaft statt. Schon im Jahre 1673 war die Bildung der Hofstaatsrentei als Hofkasse erfolgt. Im Jahre 1713 wurden alle Schatullgüter, Domänen und Forsten zu einem einheitlich verwalteten Staatseigentum erklärt; der Hof war von da an auf feste Geldeinnahmen basiert.

2. Damit hängt die möglichst weitgehende Ersetzung aller Naturalwirtschaft durch die Geldwirtschaft zusammen. Alle Beamten werden möglichst nur in Geld bezahlt; durch die Generalverpachtung der Domänen werden die ungeheuren Naturaleinkünfte des Staates in von Jahr zu Jahr gleichbleibende Geldsummen verwandelt.

3. Für den gesamten Staatshaushalt wurde eine einheitliche Übersicht der Einnahmen und Ausgaben durchgeführt, zuerst in der Zeit von 1682 bis 1689. Vom Jahre 1689 ist der erste Generaletat überhaupt. Nach wirklich guten, im voraus festgestellten Etats wurde die Staatswirtschaft streng durchgeführt seit 1713. Eine weitere Vervollkommnung des Finanzwesens war die strenge Ordnung der Rechnungsabnahme; die Generalrechenkammer in Berlin wurde 1714, Provinzialrechenkammern von 1718 bis 1721 eingerichtet. Alle Rechnungen sind Überschußrechnungen in der Weise, daß alle lokalen Staatsausgaben nur in den Rechnungen der unteren Stellen erscheinen; die oberen und Zentralstellen buchen

und verrechnen immer nur die Überschüsse; die Gesamtetats enthalten von da bis zur konstitutionellen Zeit 1849 nur die Nettoeinnahmen und -ausgaben, nicht die Brutto- oder Gesamteinnahmen und -ausgaben.

4. Vielleicht die wichtigste Leistung der neuen Verwaltung ist die Ordnung des gesamten öffentlichen Schuldenwesens. Die Schulden waren teils ständische, auf die ständischen Steuerkassen übernommene, teils landesherrliche, welche auf die Domänen radiziert waren.

In der Mark Brandenburg hatten die drei ständischen Kassen, welche seit ihrem Bankerott 1623 niemals ihre Zinsen voll haben zahlen können, um 1640 Schulden im Betrage von 4 Millionen damaliger Taler, ungerechnet die wohl ebenso große Summe der rückständigen Zinsen. Sie nahmen zunächst die Rechtswohltat des Moratoriums in Anspruch. Es trat mit Zustimmung des Kurfürsten die sogenannte „Behandlung" der Kreditoren ein, d. h. es wurden die laufenden Einnahmen hauptsächlich dazu verwendet, einzelnen Kreditoren ihr Kapital ganz oder zum Teil zurückzuzahlen unter der Bedingung, daß sie auf alle Zinsen und eventuell auch auf einen Rest des Kapitals verzichteten. Die angeblichen oder wirklichen Mißbräuche in diesem ganz geheimgehaltenen Schuldentilgungsverfahren hatten schon im Anfang der Regierung des Kurfürsten, bei seinem ersten Aufenthalt in Kleve, dazu geführt, daß dem kleinen und dem großen Ausschuß des märkischen Kreditwerkes befohlen wurde, ihre Verwaltung klarzulegen. Damals waren indessen auf Verwendung des Domänendirektors von Gröben die Verhandlungen niedergeschlagen worden. Endlich aber sah sich der Kurfürst, 1666—1670, doch veranlaßt, eine landesherrliche Untersuchung der Geschäftsführung des Kreditwerkes vorzunehmen. Das Resultat derselben war, daß 1670 der Oberpräsident von Schwerin dem Kreditwerk vorgesetzt und nun genau vor-

her bestimmt wurde, wie die Schulden zu behandeln seien, daß nur die pia corpora noch Zinsen erhalten sollten usw. Eine nochmalige Untersuchung von 1682—1683 führte dazu, daß alle Kredit- und Steuerwerke, auch die der übrigen Provinzen, in landesherrliche verwandelt und die Schulden fast vollständig getilgt wurden. Die Kassen ließ man bestehen, aber mit einem ermäßigten Einkommen. Sie sollten gleichsam ein landesherrliches Kreditinstitut sein mit ständischem Beirat und sollten dazu dienen, einen „Vorrat" zu sammeln, um für gewisse Kulturzwecke größere Summen auf einmal zur Disposition zu haben und um in einem gewissen Umfange auch ferner Anlehen aufnehmen zu können, wie unter Friedrich I., der 1 Million Taler Schulden machte, und später unter Friedrich II., der im Zweiten und Dritten Schlesischen Kriege zwei bis drei Millionen Taler aufnahm, die aber, ebenso wie eine anderweitig radizierte Anleihe von 4½ bis 5 Millionen Taler, nach dem Siebenjährigen Kriege getilgt wurden.

Was die Domänenschulden betrifft, so sind dieselben in den ersten zwanzig Jahren der Regierung des Großen Kurfürsten noch gewachsen, und zwar wenigstens bis auf einen Betrag von fünf bis sechs Millionen Taler ohne Einrechnung der rückständigen Zinsen. Davon fielen auf Kleve-Mark etwa 2 250 000 Taler und auf Ostpreußen etwa 1½ Millionen Taler, die sogenannte Hoefijsersche Schuld an Holland, die 1611 kontrahiert war, war auf fünf bis sieben Millionen angewachsen. In dem Abkommen Hollands mit dem Kurfürsten 1677 erließ Holland demselben zwölf Millionen wirklicher oder angeblicher Forderungen, wie der Kurfürst auch sonst dergleichen Schulden auf diplomatischem Wege losgeworden war, so 570 000 rheinische Gulden rückständige Reichs- und Kreissteuern. Von 1674 bis zu seinem Tode machte der Kurfürst nochmals neue Kriegsschulden im Betrage von sechs bis sieben Millionen Taler,

die ebenfalls auf die Domänen radiziert wurden. Die Domänenschulden wirkten deshalb so schlimm, weil sie vollständig zersplittert auf den einzelnen Ämtern oder Domänenstücken ruhten, vielfach zu einer Überweisung der Pfandstücke an die Gläubiger führten, welche nun für Jahrzehnte den Genuß derselben, auch wenn er die ausgemachte Verzinsung weit überstieg, innehatten und schließlich die Pfandstücke zurückzustellen sich weigerten. Die Zentralverwaltung hatte gar keine Übersicht und Kontrolle über diese Schulden, und die daraus entstehenden Verluste des Domänenvermögens und die Ebbe in den Zentralkassen hatte wiederum zur Folge, daß den Gläubigern keine Zahlung mehr sicher schien, die nicht auf ein einzelnes Domänenamt fest radiziert war. Die Kammerreform von 1662 an suchte diesen Übelständen zu steuern. Die Untersuchungen der Verpfändungen, die Anfechtung unberechtigter Domänenveräußerungen und Verschleuderungen, die Reduktion der Zinsen auf 5 Prozent, wenn die Pfandinhaber durch Naturalgenuß mehr einnahmen, endlich die teilweise Kassation der Schulden erweckten, zumal in Kleve-Mark, in Preußen, aber auch in den anderen Provinzen den heftigsten Widerstand der Stände und anderer Gläubiger. Hinzukam, daß der Kurfürst das Recht in Anspruch nahm, heimgefallene Lehen zu den Domänen zu schlagen und die Prozesse zwischen Kammern und Adel über Pfandschaften und derartiges nicht den feudalen Gerichten, sondern dem Geheimen Rat zu übertragen. Es entstand ein jahrzehntelanger heftiger Kampf zwischen Regierung und Ständen um diesen Punkt. Manches wurde, besonders in Ostpreußen, bis 1687 erreicht. Von da aber bis 1713 machte die Schuldentilgung keine weiteren Fortschritte. Erst die sparsame Verwaltung Friedrich Wilhelms I. hat, nachdem die gesamten Domänen und Schatullgüter für unveräußerlich erklärt waren, die Domänenschulden von 1713 bis 1723 vollends abgetragen

und die Prozesse gegen die Pfandgläubiger zu einem gewissen Abschluß gebracht. Friedrich II. hat dann — charakteristischerweise — verboten, dieselben gegen den Adel fortzusetzen.

Wie die ständischen und die landesherrlichen, so wurden auch die städtischen korporativen Schulden, namentlich unter Friedrich Wilhelm I., durch ein tiefgreifendes staatliches Verfahren abgestoßen.

Der Preußische Staat verzichtet so auf jeden Staatskredit, gerade in einer Zeit, in welcher Holland, Frankreich und England, teilweise auch schon Österreich, ihre großartigsten politischen Erfolge dem Staatskredit verdanken, allerdings aber auch durch die ungeheuren Mißbräuche, die sich an die Verwaltung der Staatsschulden anschließen, ebenso rasch wieder der politischen Schwäche verfallen. Der Preußische Staat setzt an die Stelle des Staatskredits, um plötzlichen außerordentlichen Anforderungen gerecht zu werden, eine Staatsschatzbildung, wie sie kein anderer Staat des damaligen Europas durchzuführen verstand. Das ist vornehmlich das Werk Friedrich Wilhelms I. gewesen, dessen drastisches Wort: „Ich will nicht mit meinen Gläubigern aus einer Schüssel fressen", die Sachlage schlagend bezeichnet.

5. Mit der Abwicklung der Domänenschulden hängt die Wiederherstellung des großen Kammerguts zusammen. Es wird, einerseits durch die erwähnten zahllosen Untersuchungen und fiskalischen Prozesse, die der Härte nicht entbehrten, andererseits aber, von 1680 an, und noch mehr seit 1713, durch großartige Ankäufe, Meliorationen und Kolonisation bis 1740 zu einem Umfang gebracht, daß es einschließlich der Staatsforsten und der Staatsdomänenbauern, über denen der Staat als Obereigentümer sitzt, etwa ein Viertel des Staatsgebiets ausmachte. Wieviel für Domänenankäufe und Domänen-

verbesserungen damals getan wurde, mag man daraus ersehen, daß von 1713—1732 im Durchschnitt jährlich

4—5 Millionen Taler für die Militärverwaltung,
1 „ „ „ „ Zivilverwaltung;
daneben im ganzen
6 Millionen Taler für das Retablissement Litauens,
5 „ „ „ Ankäufe und Verbesserungen

von Domänen verausgabt worden sind. — Was die Domäneneinkünfte anlangt, so gibt darüber nachstehende Tabelle Auskunft:

1673:	400 000 Taler,	1714:	1 890 000 Taler,
1687:	800 000 „	1740:	3 500 000 „
1710:	1 500 000 „		

Daneben betrugen 1740 die gesamten Steuereinkünfte nur 3 Millionen Taler. — Von den gewöhnlichen Domäneneinnahmen trug die Pacht der Vorwerke etwa die Hälfte. Die andere Hälfte ergab sich aus den Forsten, den Brauereien, den Gefällen der Domänenbauern usw. Nur der ungeheure Umfang dieses Domaniums, mit welchem der Preußische Staat an die großen Domänenverwaltungen des Mittelalters erinnert, ermöglichte im 18. Jahrhundert Staatsleistungen und eine politische Machtentfaltung, die außer allem Verhältnis zu der Größe des Staates und zu dem Wohlstand der Bevölkerung stand. Nur er hat es möglich gemacht, die schwere Katastrophe von 1806/7 überhaupt ertragen zu können. Von 1806 bis 1860 hat dann der Preußische Staat für etwa 90 Millionen Taler Domänen verkauft, und heute (1886) besitzt derselbe noch über 1 Million Morgen Domänen neben vielen Millionen Morgen Forst. Im Jahre 1807 zählte man im Staate über 100 000 Domänenbauern, in Ost- und Westpreußen allein 46 000. Von den neueren Theoretikern der Finanzwirtschaft urteilt Lorenz v. Stein über den staatlichen

Domänenbesitz sehr günstig; er nennt ihn die Grundlage des konstitutionellen Königtums. Anders urteilte Adam Smith und seine Schule.

6. Die Verwaltung der Domänen geschah bis 1651/52 durch Selbstadministration der einzelnen Domänenämter. Jedes derselben umfaßte eine Anzahl von Vorwerken, Dörfern, Mühlen, Forsten usw. Das Verwaltungspersonal bestand aus dem Amtshauptmann, dem Amts- und dem Kornschreiber, ferner aus den Hofmeistern der einzelnen Vorwerke und aus einem weiteren übermäßigen Unterpersonal. Die Gehälter dieser Beamten setzten sich zusammen aus einer mäßigen Geldbesoldung, im übrigen aus überwiegenden Naturalbezügen. Diese Art der Verwaltung war eine sehr verschwenderische und trotz Visitation und Rechnungslegung wenig kontrollierbar. Sie lieferte gewisse Mengen von Naturalien nach Hofe, honorierte einzelne Anweisungen von da, führte aber an barem Gelde nicht viel in die Hofrentei ab. Es gab manche Ämter, die überhaupt keinen Reinertrag lieferten. Im Jahre 1652 wurde eine vereinzelt bereits versuchte Änderung dieses Verwaltungssystems energisch ins Auge gefaßt. Sie bestand darin, daß einerseits die Vorwerke und andere Domänenstücke in Pacht gegeben, andererseits der Hof und die Staatsbeamten auf feste Geldeinnahmen gestellt wurden. Doch war dies Ziel nicht leicht zu erreichen. Die Naturalwirtschaft des Hofes und die Naturaldeputate der Beamten ließen sich nicht rasch beseitigen, auch die Pächter waren nicht leicht zu finden. Immerhin nahm die Verwaltung von 1652—1678 schon einen bedeutenden Aufschwung, als dann Gladebeck (1678 bis 1681) wieder vollständig zu dem System der Selbstadministration zurückkehrte. Erst die Verwaltung Knyphausens (1681—1697) wußte die Verpachtung sehr viel energischer nach besseren Spezialanschlägen durchzuführen, die lokalen Amtsverwaltungskosten aber nebst den Bau-

6*

kosten, Remissionen usw. wenigstens auf 30—40 Prozent des Rohertrages zu reduzieren und so erhebliche Mehrerträge zu erzielen. Eben diese Amtsverwaltung aber, die bei dem Pachtsystem bestehen blieb, erwies sich als immerhin noch sehr kostspielig, und auch sonst trat die Unvollkommenheit des bisherigen Systems hervor. Dies, sowie allgemeine humanitäre und staatswissenschaftliche Ideale ließen gegen 1700, in der projektenreichen Zeit Friedrichs I., zunächst bei dem Kammerrat Luben von Wulffen, dann auch bei dem Ober-Domänen-Direktorium (Graf von Wartenberg) und bei dem Könige selbst den Plan reifen, die gesamten Domänen zu vererbpachten, die Vorwerke auf dem Wege der Vererbpachtung in einzelne Bauernhöfe aufzulösen, wodurch alle bisherigen Fronbauern ihrer Naturaldienste entledigt und auf Dienstgeld gesetzt, die großen Inventarbestände und Gebäude an die neu angesetzten Erbpächter verkauft, von diesen ein einmaliges Erbstandsgeld und ein dauernder Erbpachtkanon erzielt, die Tätigkeit des Amtmannes auf Justiz, Polizei und Einziehung der in Geld verwandelten bäuerlichen Abgaben beschränkt wurde. Trotz des großen Widerstandes fast aller älteren Kameralisten in den Amtskammern ergaben die ersten praktischen Versuche 1701—1702 ein günstiges Resultat, und so kam es, daß von 1703—1704 an nicht sowohl Luben von Wulffen, als vielmehr die Hofkammer und das Ober-Domänen-Direktorium, um den König zufriedenzustellen, die Durchführung des Planes in ganz überstürzter Weise betrieb, zuletzt selbst mit Verlusten in bezug auf die laufenden Einnahmen, obwohl doch die Einkünfte nun gerade für immer fixiert sein sollten. Mit dem Sturze Wartenbergs und Wittgensteins, in den auch Luben verwickelt wurde, obwohl er an der leichtsinnigen, ja unehrlichen Ausführung des Planes in den letzten Jahren unschuldig war, wurde die Vererbpachtung, hauptsächlich auf ein Gutachten Kamekes hin, sistiert und nun

1710 und in den folgenden Jahren in der Hauptsache auf das alte System der Zeitpacht zurückgegriffen. Zu den Reformen jedoch, die jetzt daran vorgenommen wurden, haben die Erfahrungen bei der Vererbpachtung den wichtigsten Anstoß gegeben. Diese Reformen, die sich von 1711—1740 vollzogen, waren besonders folgende:

a) Genaue Vermessung, Kartierung und Detailbeschreibung des ganzen Domänenbestandes.

b) Die Verpachtung nach so sicheren Anschlägen, daß jeder fremde Pachtlustige ohne Ortskenntnis auf diese Anschläge hin bei der Lizitation mitbieten konnte.

c) Die Übertragung aller Bauten von den einzelnen Ämtern auf die Domänenkammern der Provinzen und die besonderen Baubeamten.

d) die Umwandlung der Fronden bei den Domänenbauern in feste Dienstgelder.

e) Die Durchführung der Generalpacht ganzer Ämter statt der früheren Spezialverpachtung der einzelnen Domänenstücke. Sie begann 1717—1718 und war 1728 bis 1730 so ziemlich im ganzen Staate durchgeführt.

Die Verfassung und Verwaltung der Ämter wurde damit eine wesentlich andere. Der Amtshauptmann fiel ganz weg; an die Stelle des großen Beamtenpersonals mit seinen Naturaldeputaten trat nunmehr der für alles verantwortliche Generalpächter, der „Amtmann", grundsätzlich ein Bürgerlicher, der gute ökonomische Garantien bot. Die endlos langen Amtsrechnungen und deren schwierige Prüfung kamen in Wegfall. Mit Ausnahme der Forsten übernahm der Pächter das ganze Amt, einschließlich der Jurisdiktion und der fixen Gefälle; Inventar und Viehstand hatte er seinerzeit in gleichem Werte zurückzuliefern. Er übernahm die Unterverpachtung der Vorwerke, verpflichtete sich, alle kleineren Bauten selbst auszuführen, die Bauern zu konservieren, nur in ganz außerordentlichen Fällen Nachlaß zu begehren. Die

Kürze der Pachtkontrakte (sechsjährig), die strenge Kontrolle der ganzen Wirtschaft, und namentlich der Bauernbehandlung schützte vor Mißbräuchen, wie sie einem derartigen System leicht anhaften und in der ähnlichen Einrichtung der Steuerverpachtung in Frankreich eben damals aufs verhängnisvollste zutage traten. Es bildete sich in den Amtleuten ein wohlhabender, ja reicher Stand bürgerlicher Unternehmer, auf dem in erster Linie der landwirtschaftliche Fortschritt der Zeit beruhte. Ganz frei von den Mißbräuchen der Steuerverpachtung hat sich auch dieses preußische System der Generalpacht nicht gehalten, aber verglichen mit den Zuständen in den anderen europäischen Staaten jener Zeit wird das System doch als ein zeitgemäßes und heilsames bezeichnet werden müssen. Von Wichtigkeit ist es, daß der Amtmann als Verwalter der Polizei und Justiz zugleich königlicher Beamter blieb. Übrigens ist das System in der ganzen Folgezeit beibehalten worden.

Schmoller. Epochen der preußischen Finanzverwaltung (Jahrbuch für Gesetzgebung usw. Bd. 1).

Schmoller. Über den Schatullbesitz des Großen Kurfürsten (Märk. Forsch. Bd. 1, 324).

e) Die Kommissariatsbehörden.

α. Das Generalkriegskommissariat bis 1712.

Während in anderen deutschen Staaten teilweise, wie in Österreich, die Kammern, speziell die Hofkammer, zugleich das Steuerwesen unter sich haben, oder aber die alte ständische Steuerverwaltung sich erhält, bildet sich hierfür im brandenburgisch-preußischen Staate das System der sog. Kommissariatsbehörden aus. Aus dem ursprünglich rein militärischen Amte wird ein Organ der Steuerverwaltung und der „Landespolizei“, d. h. der materiellen Wohlfahrtspolitik.

Beim Regierungsantritt des Großen Kurfürsten liegt die oberste Leitung der militärischen Angelegenheiten sowie des mit dem Heere eng verbundenen Steuerwesens beim Geheimen Staatsrat, resp. einer besonderen Abteilung desselben, dem Geheimen Kriegsrat. Das Detail der Geschäfte aber, die Austeilung und Erhebung der Steuern, sowie das gesamte Einquartierungswesen, ist Sache ständischer Organe. Neben den ständischen Zentralorganen sehen wir damals die sog. Landkommissarien, die späteren Landräte, als ständische Lokalbeamte für die Kreise in Steuer-, Marsch- und Einquartierungssachen fungieren.

Zwischen beide Organe schiebt sich nun das Kommissariat als eine landesherrliche Behörde. Diese Bildung knüpft an an die bisherigen, namentlich im Dreißigjährigen Kriege wirksamen Kriegs- oder Musterkommissarien. Der Musterkommissar eines Regiments war der den Kriegsherrn vertretende Kontrollbeamte des Obersten, welcher letztere damals ein spekulativer Unternehmer war; er hatte darauf zu sehen, daß die ausgemachte Truppenpräsenz vorhanden war, daß die Qualität und Haltung der Truppe die ordnungsmäßige war usw. Über ihm steht der Oberkriegskommissar des ganzen Heeres; er war zugleich Militärintendant, in gewisser Beziehung Kollege, Hilfsbeamter und Kontrolleur des kommandierenden Generals. Derartige kriegsherrliche Beamte treffen wir, wie bei allen Heeren der Zeit, so auch im brandenburg-preußischen Staat, hauptsächlich während der Kriegszeit 1655—1660. Mit dem Übergang zum stehenden Heere werden daraus ständige militärische Verwaltungsbeamte.

Den ersten brandenburgischen Oberkriegskommissar finden wir schon 1609. In Kleve-Mark fungierte als solcher Johann Paul Ludewig 1654—60. In derselben Stellung befand sich beim Kurfürsten selbst während des Nordischen Krieges Klaus Ernst von Platen, als General-quartier- und Proviantmeister; er starb 1669. In der

Folge gewann das General-Kriegskommissariat von 1676 bis 1709 unter Gladebeck, dem älteren Grumbkow und Ludolf von Danckelmann und Barfuß eine ganz andere Bedeutung als in anderen Staaten. Sie sind als Mitglieder des Staatsrats zugleich Geheime Staats- und Kriegsräte und verwalten ihr Amt bereits mit einem bedeutenden Bureaupersonal, jedoch in rein bureaukratischer Weise. Unter Gladebeck, der zugleich an der Spitze der Kammerverwaltung stand, ward 1676 die Generalkriegskasse gebildet, die erste rein staatliche Kasse, aus der alle Kommissariatsbeamte besoldet wurden, und die zugleich Zentralsteuerkasse war. Großen Einfluß auf die Weiterentwicklung der Behörde übte 1671—1690 Joachim Ernst von Grumbkow, der zugleich Politiker, Kameralist, Finanzier und Soldat war. Unter ihm und Danckelmann vollzogen sich wichtige Fortschritte in der Organisation wie in der materiellen Heeres- und Steuerverwaltung.

Teils die Mitbesetzung des Ober-Kriegskommissariats durch angesehene Generale, teils die seit 1680 energisch in Angriff genommene Steuerreform, welche ein neues wirtschaftliches Verwaltungsrecht notwendig nach sich zog, hauptsächlich aber die Tatsache, daß die Unterhaltung, Verpflegung, Vergrößerung der Armee mehr und mehr der Mittelpunkt aller staatlichen Tätigkeit wurde, all das zusammen hatte die Folge, daß das Ober-Kriegskommissariat die bisherige Unterordnung unter General und Feldmarschall abstreifte, sich zu einer dem Könige direkt unterstellten höchsten Zentralbehörde ausbildete, die ständische Einwirkung in der Zentral- wie in der Lokalinstanz zu beseitigen suchte, für sich und seine Organe nicht nur das ausschließliche Ressort des gesamten Steuer-, Akzise-, Einquartierungs-, Marsch-, Verpflegungs-, Werbe-, Aushebungswesens, sondern auch das des Zunft-, Brau- und Kommerzienwesens, der Kolonisation, endlich der ganzen

städtischen Verwaltung, einschließlich der Jurisdiktion, über einschlägige Verhältnisse in Anspruch nahm. Nicht umsonst ist der letzte Anlauf des altständischen Selbstbewußtseins gegen die Kommissariate gerichtet: als treibendes Moment steht hinter dieser Entwicklung außer den sachlichen Zweckmäßigkeitsgründen überall das Bestreben, das fürstliche Beamtentum den Ständen gegenüber möglichst zu stärken. Die landesherrlichen Behörden ziehen immer mehr von den Geschäften der Verwaltung an sich; die ganze „Konservation des Landes", die gar nicht im Sinne der privilegierten Klassen gemeint war, sollte ihnen nunmehr zufallen. Die Städte namentlich wurden der Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit; an der Spitze je einer Anzahl von Städten befand sich ein commissarius loci zur Wahrnehmung der Interessen dieser neuen Verwaltung.

β. Das General-Kriegskommissariat von 1712—1723.

Nachdem das General-Kriegskommissariat schon seit 1675 einen Direktor, einige Räte, eine zahlreiche Kanzlei erhalten, 1676 die Kriegskasse gebildet war, erhielt die Behörde durch das Reglement vom 7. März 1712 unter dem Einfluß des jüngeren Grumbkow und des damaligen Kronprinzen einerseits eine kollegialische Verfassung, andererseits die ausschließliche Verwaltungsjurisdiktion im ganzen Gebiet ihrer Tätigkeit. In den folgenden zehn Jahren entwickelt sie eine ebenso intensive Verwaltungs- und Reformtätigkeit, wie das General-Finanzdirektorium. Dieselbe richtet sich einerseits auf die möglichste Vermehrung der Armee und die Vollendung der längst geplanten Steuerreform, andererseits aber ebenso sehr auf wirtschaftliche Reformen der verschiedensten Art, hauptsächlich auf die Durchführung des Industrieschutzes für das Inland, auf die Hebung der

städtischen, gewerblichen und kommerziellen Wohlfahrt gegenüber dem bloßen Schutz agrarischer Interessen. Das Charakteristische und Heilsame der Organisation lag darin, daß die höchste Militärverwaltungs- und Steuerbehörde zugleich für die Aufnahme des Landes und die Zunahme der Bevölkerung verantwortlich gemacht wurde.

Mit der kollegialischen Organisation durch den jüngeren Grumbkow 1712 erhielt das General-Kriegskommissariat drei Abteilungen: eine für Steuern und Akzise, eine zweite für das Militärwesen, die dritte für die Verwaltungsjurisdiktion. Mit der Rechtsprechung über streitige Fragen, die sich aus der neuen Verwaltung ergaben und in den Kreis ihrer Tätigkeit schlugen, konnten die alten Gerichte nicht wohl befaßt werden, weil diese der ganzen Entwicklung prinzipiell feindlich gegenüberstanden. — Die großartige Tätigkeit, die in diesen Dingen Friedrich Wilhelm I. und namentlich auch sein vornehmster Ratgeber, der jüngere Grumbkow, entwickelten, ist noch nicht hinreichend gewürdigt; auch der Artikel in der Allg. Deutschen Biographie wird dem letzteren nicht völlig gerecht. Er war damals im Staate unzweifelhaft das größte Finanz- und Verwaltungstalent, durchaus französisch gebildet, wie er denn auch in der Regel französisch schreibt. Auf ihn geht die Inaugurierung der Schutzzollpolitik, geht die Förderung des Militärwesens ebensowohl wie des städtischen Gewerbewesens zurück, das aus den Zunftfesseln zu befreien war. Er ist von seinen Standesgenossen viel angefeindet und verleumdet worden. Ein integerer Charakter war er nicht. Aber er war einer der wenigen Adligen, die den Mut hatten, zur Krone zu stehen, als diese dem Adel den Fuß auf den Nacken setzte. Friedrich Wilhelm I. wußte sehr wohl, daß Grumbkow „interessiert" war, dennoch hat er in Verwaltungssachen das größte Vertrauen zu ihm und empfiehlt ihn auch

seinem Nachfolger, weil er von allen „die Akzise" am besten verstehe.

Die wirtschaftlichen Bestrebungen des General-Kriegskommissariats tragen ein ganz anderes Gepräge, als die des General-Finanzdirektoriums. Dieses vertritt die alte kameralistische Anschauung vom Staat und seinen wirtschaftlichen Aufgaben. Durch die Tätigkeit der Kommissariatsbehörden zieht schon der schneidende Lufthauch einer modernen Staatswirtschaft. Bei der Einseitigkeit und dem Eifer beider Behörden konnten Ressortkonflikte nicht ausbleiben.

γ. Die provinzialen Kriegskommissariate. 1640—1723.

Während in der Kurmark das General-Kriegskommissariat bis 1723 zugleich die Provinzialgeschäfte besorgte, zeigte sich in den anderen Provinzen schon früh das Bedürfnis, die einzelnen Kriegs- und Ober-Kriegskommissariate, die wir seit dem Übergang zur stehenden Armee dort treffen, in eine organische und wirksame Verbindung mit den alten Landesbehörden zu bringen, resp. unter und neben den an der Spitze der Provinzen befindlichen, ständisch gefärbten Regierungen besondere Kommissariate, resp. Kriegskammern, Ober-Steuerdirektionen zu schaffen. Der Kampf darüber ist identisch mit dem Kampf um fürstliche oder ständische Verteilung und Erhebung der Steuern. In Preußen wird 1680 das Kriegskommissariat in eine kollegialische Kriegskammer verwandelt, aber erst das Kommissariatsreglement von 1716, die Aufhebung des ständischen Landkastens und die Unterstellung der Städte unter Steuerkommissare, statt unter die adligen Amtshauptleute, vollendet den Umschwung. In Kleve-Mark wird schon 1665 eine fürstliche Steuerkasse errichtet und 1684 der Kriegskommissar durch ein kollegialisches Kriegskommissariat ersetzt. Die volle Unterordnung unter das

General-Kriegskommissariat erfolgt auch hier erst mit Einführung der Akzise 1716—1720. In Magdeburg wird 1693 ein Ober-Steuerdirektorium errichtet, von dessen Mitgliedern eines der Oberkriegskommissar mit besonderen Kompetenzen war. Das Reglement vom 2. Juli 1713 hebt diese noch halb ständische Behörde auf und führt ein kollegialisches Kommissariat ein. In Pommern nötigt die Wirkung der Akzise zu der großen wirtschaftlichen Untersuchung 1699—1703; aus der Kommission, welche dieselbe zu führen hat, geht das Kommissariat hervor, das aber erst am 6. Februar 1714 seine definitive Instruktion erhält.

4. Die Steuerreform.

a) Die Steuerzustände in Deutschland. 1500—1650.

Die Epochen des Steuerwesens knüpfen sich notwendigerweise an die großen Entwicklungsphasen des Staatslebens überhaupt. Gegen 1500 machte mit dem großen, aber schnell vorübergehenden Aufschwung der deutschen Nation nicht bloß das Reich eine Reihe freilich vergeblicher Versuche, zu einer Reichsvermögenssteuer, Reichskopfsteuer und zu Reichszöllen zu kommen, sondern es hatten auch die aufstrebenden Territorialstaaten große und wirkliche Fortschritte zu verzeichnen. Es gelang 1450—1500 mehreren der großen Territorien die Lösung des damals unendlich schwierigen Problems, einheitliche Vermögens- und Einkommensteuern herzustellen; es gelang fast überall die Durchführung von territorialen indirekten Abgaben. Als aber von 1500—1648 die staatlichen Ansprüche bezüglich der Steuern immer mehr wuchsen, zugleich auch die Stände infolge der steigenden Differenzierung der verschiedenen Schichten der Gesellschaft aus Trägern des Fortschritts zu egoistischen Ver-

tretern der privilegierten Klassen wurden und vorzugsweise das Ziel verfolgten, die ganze Steuer- und Schuldenverwaltung an sich zu reißen, da wuchsen zwar noch die Steuerlasten, aber die Besteuerungsmethoden zeigten fast 100 Jahre lang nur Rückschritte. Die Stände brachten das Recht der lokalen Unterverteilung der Steuern an sich, machten sich erst jetzt halb oder ganz steuerfrei, ließen die alten Steuerkataster des 15. Jahrhunderts, die bald nur noch zur Oberausteilung gebraucht wurden, veralten und erstarren. Die in den Vermögenssteuern gefundene finanzielle Einheit des Landes ging wieder verloren, Stadt und Land haderten in immer ärgerlicherer Weise über alle Steuerfragen, suchten sich immer mehr voneinander abzuschließen, immer verschiedenere Stadt- und Landsteuersysteme auszubilden. Aus den Vermögenssteuern wurden Hufen-, Haus-, Schornstein-, Vieh- und Kopfsteuern. Die fast vollständige Steuerfreiheit der Reichen, die maßloseste Steuerüberbürdung der Armen erreichte im Dreißigjährigen Kriege ihren Höhepunkt. Vielleicht sind in Deutschland verhältnismäßig nie höhere Steuern gezahlt worden als damals und sicher nie nach einem ungerechteren und verderblicheren Modus der Verteilung. Namentlich der Adel befreite sich damals von allen staatlichen Lasten. Hatte er im Mittelalter, zur Zeit der Grundherrschaft, gerade diese ausschließlich auf sich genommen und damit den von Kriegs- und Gerichtsdienst befreiten und dafür in Abhängigkeitsverhältnisse tretenden Bauern wirtschaftliche Prosperität ermöglicht, so hielt er jetzt an dem Grundsatz fest, daß, wer mit dem Leibe diene, nicht steuerpflichtig sei, trotzdem die militärischen Verhältnisse sich gänzlich geändert hatten, der ritterliche Lehnsdienst nicht mehr begehrt und geleistet wurde, vielmehr die stehenden Heere aufgekommen waren, für deren Unterhalt nun Bürger und Bauern ganz allein durch ihre Steuern aufkommen sollten. Ein allgemeiner

wirtschaftlicher Rückgang dieser Klassen der Bevölkerung war die Folge. Die Steuerrückstände wuchsen maßlos, ein geordnetes Remissionswesen gab es nicht; Exekution hatte die lässige ständische Steuerverwaltung meist gar nicht verhängt; die jetzt auftretende militärische Exekution seitens des Staates machte in ihrer Härte die ungerechte Steuerverteilung noch empfindlicher und verhaßter. Die Sehnsucht nach besseren Zuständen, nach einer Steuerreform war 1650—1750 ebenso groß, wie ihre Durchführung in den verarmten Territorien schwierig war und mit den Interessen der besitzenden Klassen, der Stände, zu kämpfen hatte.

b) Die Entstehung der Akzise.

In Brandenburg war 1622—1624 zum letzten Male ernstlich über eine Steuerreform verhandelt worden, aber mit keinem anderen Ergebnis, als daß die Stände die Oberausteilung aller Steuern und Kontributionen nach den hergebrachten Quotisationszahlen festhielten, für die Unterausteilung freie Hand beanspruchten, so daß diese lokale Angelegenheit der Kreise, d. h. der Gutsherren auf dem platten Lande, und der Städte, d. h. der oligarchisch abgeschlossenen Magistrate usw. wurde. Friedrich Wilhelm erreichte zunächst, 1643, nur, daß eine kleine Modifikation in dem Quotisationsverhältnis von Stadt und Land eintrat, daß die Städte statt $66^2/_3$ Prozent nur 59, die Ritterschaft resp. das platte Land 41 Prozent zahlten. Auch in der Folgezeit und in anderen Provinzen, z. B. in Kleve-Mark durch den Quotisationsrezeß von 1666, konnte die Regierung trotz angestrengtester Bemühung vielfach nur derartige Korrekturen der Quotisationszahlen erreichen. Damit wurde der Plan einer besseren lokalen Steuerverteilung durch den Staat zwar noch nicht erreicht, immerhin aber, solange die Selb-

ständigkeit der Kreise, Korporationen und Landschaften nichts anderes als eine Umlage nach einer Matrikel zuließ, diese Matrikel wesentlich verbessert.

Die kurfürstliche Regierung aber erstrebte mehr: sie wollte innerhalb der Territorien, und zwar zunächst der Kurmark selbst, eine einheitliche Steuerreform durchführen. Aufs ernstlichste schlug sie dem großen Landtag von 1652/53 die modi generales nach holländischem Muster vor, womit zunächst nicht ein System indirekter, sondern vielmehr eine Mehrheit verschiedener Steuern gemeint war, die sich im Gegensatze zu den alten Steuern dem vielgestaltigen wirtschaftlichen Leben und dem Wohlstand der einzelnen anpassen sollten. Sie stieß dabei aber sowohl damals wie auch 1661 auf den heftigsten Widerstand der Stände, hauptsächlich der Ritterschaft, und erreichte zunächst nur die Möglichkeit, mit einzelnen Städten auf der Bahn der neuen Besteuerung einen Versuch zu machen. Diese Versuche ergaben die günstigsten Resultate. Aber erst als 1667 die populare Bewegung in den Städten die Mehrzahl der Magistrate nötigte, auf die Seite der Regierungsprojekte zu treten, kam es trotz des Widerspruchs der Ritterschaft, die sogar dem Kurfürsten eine Summe von 24 000 Talern für die Abwendung der neuen Besteuerung gezahlt hatte, zu einem allgemeinen, zunächst auf drei Jahre geplanten Versuch, das Kontributionsquantum in den Städten durch die sog. modi generales, d. h. eine Kombination von Klassensteuer und indirekten Konsumabgaben, aufzubringen. Eine Bewegung der Berliner Bürgerschaft setzte außerdem eine Belegung des gesamten Handelsverkehrs, die dem holländischen Vorbild gefehlt hatte, neben einer Herabsetzung der Mahl- und Schlachtsteuer durch. Diese indirekten Steuern, „die Akzise", stellen in gewissem Sinne nur eine Fortbildung der längst für die städtischen Kassen bestehenden Steuern dar. Die Beseitigung der Kontributionserhebung nach den

alten Schloßkatastern wirkte auf das günstigste; die modi generales wurden beibehalten. Eine Art Oberaufsichtsrecht und Rechnungslegung forderte der Kurfürst erst 1680, wie er auch damals erst die Torkontrolle und die Zollabschließung der Städte durchführte. Von da an ging die Akzise mehr und mehr, zuletzt ganz, in die kurfürstliche Verwaltung über, die Akzisebeamten wurden dem Kurfürsten vereidigt und unter die Kontrolle der Steuerräte gestellt. Für die Kurmark bildet die revidierte Akziseordnung vom 2. Januar 1684 den Abschluß der Einführung.

In Ostpreußen bestand eine Art Akzise als städtisches Mittel, die Kontribution aufzubringen, seit alten Zeiten. Die kleinen Städte kamen 1690, Königsberg 1709 unter eine staatlich kontrollierte Akziseverwaltung. Erst 1721 aber wurde die Torkontrolle dort eingeführt und die Akziseverwaltung in eine formelle Übereinstimmung mit der brandenburgischen gebracht.

In Pommern wurde die Akzise 1682, in Magdeburg 1685—1686, ebenfalls nur für die Städte, eingeführt.

In Kleve-Mark wurden erst 1713—1720 die lokalen selbständigen indirekten Steuersysteme in eine königliche Akzise nach dem Vorbild der östlichen Provinzen verwandelt, nicht ohne den Widerstand der dortigen Handelsaristokratie, in deren ausschließlichem Interesse die alten Systeme eingerichtet gewesen waren. Es wurden dabei viel mehr Artikel als bisher belegt, aber durchaus mit niedrigeren Sätzen.

Festzuhalten ist, daß überall die Akzise nur die Städte betraf. Der Adel, das platte Land behielt dagegen die alte Kontribution.

So mannigfaltig nun auch die Tarife der einzelnen Städte und namentlich der Provinzen blieben, so war doch das ganze System der städtischen Besteuerung von da an ein einheitliches im ganzen Staat, und diese Einheitlichkeit

des indirekten Steuersystems ist bekanntlich ein viel früher hervortretendes und dringlicheres Bedürfnis, schon wegen des Zusammenhanges mit der Wirtschaftspolitik, als die Einheitlichkeit der direkten Steuern.

c) Schilderung und Beurteilung der Akzise.

Die Akzise, wie sie nunmehr in allen Provinzen bestand, setzt sich zusammen aus folgenden Steuern:

1. bestand eine sehr ausgebildete Getränke-, Mahl- und Schlachtsteuer, welche z. B. in Berlin 1705 66 Prozent der Einnahme ausmachte;

2. kam dazu eine mäßige Steuer (durchschnittlich von 3 Prozent des Wertes) von eingeführten Viktualien. Für einzelne Waren kam zur Einfuhrgebühr noch eine kleine Verkaufsgebühr;

3. eine Besteuerung des Handels resp. der Produktion oder Konsumtion gewisser gewerblicher Waren; die einzelnen Gegenstände waren namentlich aufgeführt und in ihrer Besteuerung sehr verschieden normiert. Dies letztere Kapitel enthält gewissermaßen ein System von Luxus- und Gewerbesteuern und ergänzt die Steuern, die der Großhandel in Höhe von 1½ Prozent vom Wert seiner Umsätze, später für Berlin und Magdeburg in Höhe von ¾ Prozent zahlte. Alle bloße Durchfuhr fremder Waren war im Gegensatz zur sächsischen Akzise ganz steuerfrei;

4. waren die städtischen liegenden Gründe nach Qualität des Bodens und Menge der Aussaat ziemlich gering belastet;

5. wurde eine niedrige Viehsteuer zweimal im Jahre nach den im Frühjahr und im Herbst vorgenommenen Zählungen erhoben;

6. endlich zahlten Handwerker und Tagelöhner eine

jährliche Klassensteuer von ein paar Groschen bis zu 16 Talern.

Der Adel, die Beamten, Geistliche, Offiziere usw. sollten ursprünglich frei sein, doch wurden diese Exemtionen baldmöglichst beseitigt resp. eingeschränkt, hauptsächlich von 1713 an.

Seinen Ursprung hat dieses Steuersystem in dem Kampf gegen die alten, schlechten, direkten Steuerkataster, gegen die Mißstände allzu hoher direkter Steuern, die Anhäufung von Steuerrückständen, die Härte der Steuerexekution. Seine Hauptgegner waren der Adel und die Privilegierten, welche fürchteten, in den Städten schlechter zu verkaufen und teurer einzukaufen infolge der Akzise. Das System knüpfte an den alten ständischen Gegensatz von Stadt und Land an, an die alte Neigung gesonderter Steuerbelegung beider. Es hatte die Folge, alle Konsequenzen dieses Gegensatzes, wie das Verbot des Landhandwerks und des Handels auf dem platten Lande usw., für weitere 120 Jahre zu befestigen. Es ist die erste einheitliche Steuer in dem ganzen altpreußischen Staat. Es stellte alle Städte gleichsam unter ein einheitliches wirtschaftliches Recht. Es wurde der Ausgangspunkt für die Reform der ganzen Stadtverwaltung und des ganzen Zunftwesens. Es dient als Instrument zur Hebung der Volkswohlfahrt im allgemeinen, zur Inaugurierung einer umfassenden materiellen Kulturpolitik, die eine der wesentlichsten Aufgaben des aufgeklärten Despotismus war. Die Akzise wurde bei der zerrissenen Lage des Landes das ausschließliche Mittel einer energischen Schutzzollpolitik. Die bisherigen Versuche, den Handel zu fördern, waren resultatlos verlaufen; man mußte sich nunmehr auf einen anderen wirtschaftlichen Standpunkt stellen; man mußte versuchen, die inländische Industrie zu schützen, dieselbe überhaupt großzuziehen. Aber die Territorien des brandenburgisch-preußischen Staates bildeten kein einheit-

liches kompaktes Wirtschaftsgebiet. Eine Schutzzollpolitik in dem Lande des „roi des lisières", wie ihn die Nachbarn spöttisch nannten, konnte nicht durch ein Grenzzollsystem bewirkt werden. Sie wurde bewirkt durch die Isolierung der Gewerbe und der Industrie in den Städten und durch eine steuerpolitische Abschließung derselben, so daß sie wie Inseln aus dem übrigen Wirtschaftsgebiet des Staates sich erhoben. Die Erträge dieses neuen Steuersystems waren sehr bedeutend, im Verhältnis zur Kopfzahl größer als heute. Die Erhebungskosten waren allerdings nicht gering, und nur die höchste Integrität des Beamtentums konnte gegen grobe Mißbräuche in der Verwaltung schützen. Von ungemeiner Wichtigkeit ist es daher, daß die Akzisebeamten mit dem Jahre 1685 durchaus landesherrliche Beamte, wenigstens in der Kurmark, werden. Man versetzte diese Beamten fortwährend, um sie von den Einflüssen der lokalen Interessen und Koterien unabhängig zu erhalten. Ein Mißstand war es, daß die Akzise bei starker Gesamtbelastung der Städte die Wohlhabenden nicht in dem Maße heranzog, wie die ärmeren Klassen, ferner auch, daß sie den Handel mannigfach störte. Aber nach den gegebenen Verhältnissen des damaligen Staates und namentlich den früheren Zuständen und Mißständen gegenüber konnte doch diese Reform als ein großer Fortschritt gelten.

Schmoller. Epochen der preußischen Finanzpolitik. Jahrbuch für Gesetzgebung usw. Bd. 1.

d) Die Grundsteuer-Regulierungen. 1680—1720.

Nachdem in der Akzise für die Städte ein neuer Besteuerungsmodus gefunden war, erschien eine Verbesserung der Grundsätze, nach welchen die Kontribution auf dem Lande erhoben wurde, um so dringlicher. Die Reform-

bestrebungen der Regierungen hatten denn auch von 1680 an, als die Macht der Stände gebrochen war, einen immerhin nicht geringen Erfolg. Sie erreichten 1713—1720 ihren Höhepunkt. Die schlesische Klassifikation von 1742 und die westpreußische, von 1772 an, sind in der Hauptsache Nachahmungen des damals Geleisteten.

In Kleve scheint, nach der entscheidenden Neuverteilung der Gesamtsteuersumme zwischen Stadt und Land vom Jahre 1666, im Jahre 1686 ein neuer Kataster, mit Einteilung des Bodens in drei Ackerklassen, zustande gekommen zu sein.

In Magdeburg wurde im Jahre 1682 eine Katasterkommission niedergesetzt, welche bis 1690 arbeitete und für die damalige Zeit Ausgezeichnetes leistete. Sie stellte nicht nur neue Kataster fest, sondern führte auch für die Nichtgrundbesitzer eine der heutigen Klassensteuer entsprechende persönliche Abgabe ein. Außerdem wurde eine Gebäudesteuer mit der eigentlichen Grundsteuer verbunden. Der eigentliche Agrarbesitz wurde nach vier verschiedenen Bonitierungsklassen unterschieden, was einen wesentlichen Fortschritt bedeutete, und da es an einer genauen Vermessung und Kartierung des privaten Grundbesitzes damals durchaus fehlte, so wurde zur Berechnung der Größe desselben die Größe der Aussaat zugrunde gelegt, welche dann zu fixer Besteuerung (auf den Scheffel normiert) gelangte. Ein Fortschritt war es weiterhin, daß man zur Besteuerung auch den Besitz an Wald, Wiese, Weidegerechtigkeiten, sowie sämtliche Nebennutzungen, Mühlen, Ziegeleien usw., als sog. „klebende Kapitalien" heranzog. Von letzteren wurde der Reinertrag ermittelt und ein fester Prozentsatz desselben (8 Pfennig vom Taler) als eine Art von Kapitalsteuer erhoben. Die Besteuerung des Nebenbesitzes sowie die Klassifizierung des Bodens war neu. Man hatte früher zur Erhebung der Grundsteuer, als eines einheitlichen Hufenschosses, nur die Anzahl

der Hufen zugrunde gelegt. 1732 wurden die magdeburgischen Kataster nochmals revidiert. Übrigens wurde hier die Steuerfreiheit des Adels nicht beseitigt.

Fast am wenigsten geschah in der Kurmark. Hier bestanden noch die alten Kataster von 1583 und 1624. Nur auf Grund von Spezialverhandlungen mit den Ständen der einzelnen Landschaften und Kreise gelang es, für die Unterausteilung der Kontribution gewisse, rein lokale Verbesserungen, Einteilung des Ackers nach verschiedenen Klassen usw., 1687—1738, durchzusetzen.

Hinterpommern besteuerte sich nach der Matrikel von 1628. Die sogenannten Revisionen von 1673, 1680, 1684 bestanden nur in der Absetzung einzelner Katasterstücke, resp. in der Herabsetzung der Matrikeln für einzelne Kreise usw. Die furchtbare Ungerechtigkeit der örtlichen Grundsteuer führte zu der von General Blankensee 1717 und 1718 durchgeführten ernstlichen Reform, welche zwar die geplante Belegung des Adels nicht durchsetzte, im übrigen aber dem Kataster eine rohe Ertragsberechnung der Hufe zugrunde legte, wie sie von da an in allen besseren Grundsteuerregulierungen Deutschlands und Österreichs üblich blieb.

Wesentlich dieselben Personen, welche das pommersche Kataster geschaffen hatten, führten 1718 und in den folgenden Jahren die neue Regulierung der neumärkischen Kontribution durch.

In Ostpreußen hatte sich das Steuersystem von 1690 bis 1714 auf dem platten Lande so entwickelt, daß neben einer niedrigen, gute und schlechte Hufen gleichmäßig erfassenden Hufensteuer, von der aber zahlreiche Privilegierte befreit waren, ein Kopfschoß, ein Horn- und Klauenschoß und eine Trankſteuer vom Bier erhoben wurde. Die furchtbarste Überlastung in der ärmsten Klasse der Bevölkerung war die Folge. An Stelle dieser Steuern trat 1714—1720 der einheitliche Generalhufenschoß, der den

Adel ebenso belegte, wie die Kölmer und die Bauern, meist auf einer rohen Ertragsermittelung beruhte, daneben teilweise freilich auf Verträgen mit einzelnen Adligen und anderen Personen, wobei die bisher gezahlten Steuersummen den Ausgangspunkt der Verhandlungen bildeten. Der Generalhufenschoß hat jedenfalls die Steuerlast unendlich viel gleichmäßiger verteilt als bisher. Die Mehrbelastung großer Grundbesitzer mag man daraus ersehen, daß der Graf Dohna statt wie bis dahin 2000 jetzt 6000 bis 7000 Gulden zahlte. Die Durchführung dieser Veränderung gelang nicht ohne die heftigsten Kämpfe, in denen sich die ständische Unbotmäßigkeit noch einmal bemerklich machte. Aber Friedrich Wilhelm I. erklärte, bei der Steuer bleiben zu wollen „bis an sein selig End"; aus diesen Kämpfen rührt auch das bekannte Wort vom rocher de bronze her.

Die gleiche Belastung von Adel und Bauern wurde nun wieder dadurch etwas alteriert, daß bei der Verlegung der Kavallerie nach den Städten die hierdurch notwendig werdenden Kavallerie- und Servisgelder ausschließlich auf die Bauern und Kölmer umgelegt wurden, die auch bisher freilich allein die Einquartierungslast getragen hatten.

Das Beispiel der ostpreußischen Grundsteuerregulierung ist später für Schlesien und Westpreußen maßgebend gewesen. Auch in diesen Provinzen wurde gleichmäßige Mitbesteuerung des Adels durchgeführt.

e) Weiteres über die ländliche Besteuerung.

In den mittleren Provinzen, in denen eine Mitbesteuerung des Adels nicht zu erreichen gewesen war, wurden seit 1717 für den Adel und seine Lehnshufen die sogenannten Lehnpferdegelder, als ein Äquivalent für die nicht mehr geleisteten Kriegsdienste, eingeführt. Die Maß-

regel wurde durchgesetzt trotz der heftigen Opposition namentlich des altmärkischen und des magdeburgischen Adels, welcher im Jahre 1718 sogar einmal den Beistand des Kaisers anrief und von diesem der Pflicht zum Gehorsam entbunden wurde. Die Lehnpferdegelder betrugen im ganzen 75 000 Taler, wovon 38 000 auf die Kurmark entfielen.

In allen Provinzen trat unter Friedrich Wilhelm I. nunmehr auch, als notwendige Ergänzung der neuen Grundsteuer-Regulierungen, ein systematisch geordnetes Remissionswesen bezüglich der Kontribution ein, wodurch die Tragung der Steuerlast ganz außerordentlich erleichtert, das Anschwellen von Resten verhindert wurde. Es wirkte teilweise in der Art des modernen Versicherungswesens.

Eine ähnliche Wirkung hatte die andere Maßregel, daß um 1718 in den meisten Provinzen die sogenannten Vorspann- und Molestienkassen geschaffen wurden, in welche alle Bauern, und zwar nach dem Maßstabe der Kontribution, jährlich so viel zu zahlen hatten, daß aus diesem Fonds denjenigen, die Vorspann oder sonstige staatliche Fronden geleistet hatten, eine entsprechende Entschädigung gezahlt werden konnte.

Mit der bereits erwähnten Verlegung der Kavallerie in die Städte (1718) wurde dem Bauern wohl die allerdrückendste staatliche Last abgenommen. Er hatte zwar dafür die sogenannten Kavalleriegelder zu zahlen, die in der Hauptsache nach dem Maßstab der Kontribution umgelegt wurden und diese allerdings teilweise bis um die Hälfte erhöhten. Trotzdem waren die Bauern soviel günstiger gestellt als bei den bisherigen Naturalleistungen, die in der Tat weit über das gesetzliche Maß hinausgingen. Außerdem wurden jetzt dem platten Lande die Märkte für die Haferankäufe eröffnet, welche die Kavallerieregimenter zu besorgen hatten.

Abgesehen von den obenerwähnten Erhöhungen ist

die Kontributionslast durch das ganze 18. Jahrhundert unverändert geblieben, ein sehr bemerkenswerter Gegensatz gegen andere Länder, z. B. Frankreich, wo die Taille jedes Jahr anders umgelegt wurde. In Schlesien und Westpreußen versprach die Regierung sogar nach Durchführung der Katasterreform niemals die Kontribution zu erhöhen. Selbst in den schlimmsten Kriegsjahren sind in der Tat die ländlichen Steuern nicht erhöht worden. So problematisch nun im allgemeinen jedes solche Versprechen der Nichterhöhung der Steuern ist, so günstig hat doch die Unveränderlichkeit derselben in Preußen auf den Wohlstand des Landes gewirkt.

f) Urteil über die ländliche Steuerverfassung im 18. Jahrhundert.

Die ländlichen Steuern, um die es sich in dem preußischen Staate des 18. Jahrhunderts handelte, wollten die Steuerkraft der Bewohner des platten Landes im ganzen fassen. Es sind nicht mehr eigentliche Vermögenssteuern, wie im 16. Jahrhundert, noch weniger aber Grundsteuern, wie im 19., welche nur den Reinertrag der einzelnen Ackerparzelle im Auge haben. Es sind vielmehr Kombinationen von abgestuften Hufensteuern mit ländlichen Kopf- und Klassensteuern, ländlichen Gewerbesteuern, Kapitalsteuern usw. Unsere heutige Grundsteuer ist eine reine Objektssteuer, die des 18. Jahrhunderts ist ein kompliziertes Steuersystem, daher diese letztere etwa 40 Prozent des Reinertrages der ländlichen Grundstücke ausmachte, während die heutige nominell 10 Prozent, in Wirklichkeit nur 5 bis 6 Prozent trägt. Das wichtigste bei der Reform war der Sieg des Staatsgedankens über die ständischen und lokalen Einrichtungen: die Zurückdrängung des Grundsatzes der adligen Steuerfreiheit, die Anwendung gleicher Einschätzungsgrundsätze über ganze Provinzen hin, die Übertragung der Steuereinziehung, Revision, Exekution an ge-

rechte unparteiische königliche Beamte. Daneben lag aber doch auch ein großer steuertechnischer Fortschritt in der Anwendung einer rohen Ertragsberechnung, in den Versuchen zu einer Klassifikation der Bodengüte überzugehen und alle Nebeneinnahmen heranzuziehen. Nur eine Vergleichung mit den Steuerzuständen, wie sie vorher lagen, und wie sie in den meisten anderen europäischen Staaten durch das ganze 18. Jahrhundert sich noch erhielten, kann den Wert und die Bedeutung der damaligen Reformen ins rechte Licht stellen. Die Steuerlast pro Kopf der Bevölkerung war eine außerordentlich hohe, im Durchschnitt höher als im preußischen Staat von 1815 bis 1866. Aber diese Last wurde erträglich durch ihre Stabilität und durch ihre gerechte Verwaltung. Die Stein-Hardenbergsche Zeit hat an dieser Organisation nichts Wesentliches geändert. Die Einheit derselben über den ganzen Staat hin war nicht ein sehr dringendes Bedürfnis, jedenfalls lange nicht so dringend, wie die Einheit der indirekten Besteuerung. Erst seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts hat man die Einheit der Grundsteuer durchgeführt.

Schmoller. Die finanzielle Verwaltung des Herzogtums Magdeburg (neunter Artikel der Serie: Studien über die wirtschaftliche Politik Friedrichs d. Gr. und Preußens überhaupt von 1680—1786). Jahrbuch X, 1 ff.

5. Das preußische Heer im 17. und 18. Jahrhundert.

a) Die Soldheere vom 15. bis zum 17. Jahrhundert.

Fast bei allen bedeutenderen Völkern finden wir bis auf die neueste Zeit drei klar von einander geschiedene Epochen der Kriegsverfassung. Zunächst herrscht überall

eine auf die allgemeine Pflicht der Landesverteidigung begründete primitive Wehrverfassung, welche sich nur auf einer niedrigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kulturstufe zu erhalten vermag. Mit der zunehmenden Arbeitsteilung entwickelt sich daraus gewöhnlich eine aristokratische (lehnsrechtliche) Kriegsverfassung, in welcher der Bauer aus den Heeren verschwindet und eine adlige Kriegerkaste ziemlich ausschließlich den Waffendienst übernimmt. Diese Waffenaristokratie pflegt aber bei steigender Kultur einer Geistes- und Beamtenaristokratie den Platz zu räumen. Mit der eindringenden Geldwirtschaft und technischer Vervollkommnung des Militärwesens treten an die Stelle der adligen Krieger dann gewöhnlich die mit Geld bezahlten Söldnerheere, die sich nun größtenteils aus dem besitz- und beschäftigungslosen Proletariat rekrutieren und ihr typisches Vorbild im Altertum in den Heeren eines Marius, Sulla, Cäsar haben. Das Kriegshandwerk, welches in solchen Zeiten weit größere Forderungen an den einzelnen stellt, wird zum ausschließlichen Beruf einer niedrigen Gesellschaftsklasse, während die übrige Bevölkerung, der Waffen entwöhnt, mehr und mehr unkriegerisch wird. Darin lag eine Gefahr, die das Altertum nicht zu überwinden vermocht hat. Den Staaten der neueren Zeit, Preußen voran, ist es erst gelungen, mit dem Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht ein neues System der Kriegsverfassung zu begründen, welches einerseits mit den Konsequenzen der fortschreitenden Arbeitsteilung sich nicht in Widerspruch setzt und andererseits die Beziehungen des Heeres zu der gesamten gesellschaftlichen Gliederung gesunder und haltbarer gestaltet.

Die untergehende aristokratisch-feudale Kriegsverfassung Europas wurde so durch die Soldheere des 15. und 16. Jahrhunderts abgelöst. Auch die ritterlichen Heere des ausgehenden Mittelalters, die sich aus den einzelnen Gleven (meist vier Pferde, ein Ritter mit mehreren

Knechten) zusammensetzten, hatten zum Teil schon auf Soldverträgen beruht. Sie behielten aber den ausschließlichen Dienst zu Roß und die dadurch bedingte Gefechtsweise bei. Im 15. Jahrhundert zerschellten diese berittenen und gepanzerten Scharen an den Gewalthaufen der freien Bauerngemeinden, namentlich in den Burgunderkriegen. Die schweizerischen Gewalthaufen, deren Verfassung sich unmittelbar an die dort erhaltenen uralten Gewohnheiten der allgemeinen Wehrpflicht, der Gemeindeverfassung usw. anlehnte, die durch ihre Fechtweise und Taktik die Überwinder der alten Ritterheere geworden waren, galten in dem ganzen 15. Jahrhundert als die vorzüglichsten von allen Söldnern. Aber eben durch die „Reisläuferei", die sie als begehrte und gut bezahlte Söldner in aller Herren Ländern führte, büßten sie ihren moralisch-nationalen Zusammenhalt mit der Zeit ein. Ihnen setzte der geniale und auf dem Gebiete der Kriegskunst höchst erfinderische Kaiser Maximilian I. die Schöpfung der deutschen Landsknechte entgegen, welche nun seit Anfang des 16. Jahrhunderts in ganz Europa den höchsten Ruf genossen. Die Landsknechtsverfassung zeigt ähnliche demokratische genossenschaftliche Formen, wie die der Schweizer. Die Formen der Werbung, des Soldvertrags, des Zusammenlebens, der Ämterbesetzung, der Gerichtshaltung dieser Soldatengemeinden waren halb der altdeutschen Gemeindeverfassung, halb dem damaligen Zunftwesen nachgebildet. Die Landsknechtsheere setzten sich zum allergrößten Teil aus Bauern und Handwerksgesellen zusammen, wie denn in den Städten die „Gesellen-Bruderschaften" schon frühe zu militärischen Zwecken verwendet worden waren. Nur die in den vordersten Reihen kämpfenden sogenannten Doppelsöldner waren meist Ritter. Die Namen „Bruderschaft", „Zunft", „Gemeinde" werden geradezu für diese Söldnerhaufen gebraucht. Das Verhältnis derselben zu dem Kriegsherrn

ist das eines Dienstvertrages auf Zeit. Nach der Verlesung des Artikelbriefes, der die Bedingungen dieses Vertrages enthält, findet die feierliche „Aufrichtung des Regiments“ statt. Eine strenge Gerichtsverfassung, in der die Knechte als Schöffen fungieren, erhält die Ehre des Fähnleins. Diese fest ausgebildeten Formen gaben den in der Regel nur auf ein paar Monate zusammentretenden Fähnlein doch einen großen moralischen Halt, und die persönliche Einwirkung großer Führer, eines Frundsberg u. a., war auch imstande, denselben einen militärischen Ehrgeiz einzuhauchen und so im allgemeinen eine gute Disziplin aufrechtzuerhalten. Die Bezeichnung „fromme, ehrliche Landsknechte“ hatte, anfangs wenigstens, in der Tat ihre Berechtigung.

Diese Verhältnisse haben sich jedoch bis zum Dreißigjährigen Kriege, der bekanntlich fast ausschließlich mit derartigen Söldnern geführt wurde, sehr verändert. Seit dem Anfange des 17. Jahrhunderts schwand mehr und mehr der nationale und ehrenhafte Geist aus diesen Landsknechtskompagnien. Die ungeheure Übervölkerung eben dieser Zeit führte dem Kriegerstand seinen Ersatz vorzugsweise aus vagabondierenden Elementen zu. Ein großes Massenproletariat, ausschließlich vom Solde lebend, begann jeder Sache und jedem Herrn zu dienen. Damit veränderte sich auch die innere Verfassung dieser Soldatengemeinden. Aus genossenschaftlichen Verbänden wurden sie mehr und mehr herrschaftliche, aber zunächst nicht in den Händen der Fürsten, sondern der Obersten, welche auf ihre Kosten die Regimenter errichteten und dabei in erster Linie als Spekulanten ein lukratives Geschäft machen wollten. Auf Grund ihrer Kapitulationen mit den Fürsten wußten sie sich zu bereichern, betrogen den fürstlichen Musterkommissarius, oder mit ihm den Fürsten, steckten Steuern und Einkünfte der überzogenen Lande in die Tasche und wußten finanzielle Verlegenheiten der Fürsten

als deren Gläubiger trefflich auszubeuten. Während so von oben betrogen wurde, wurde von unten geraubt, geplündert und gemeutert. Mehr und mehr konnte nur eine äußere unbarmherzige Disziplin diese Truppenkörper zusammenhalten, die, wenig zum Kampfe brauchbar, von Raub und Plünderung mehr als vom Solde lebten und vor allem das eine Interesse hatten, daß der Krieg nicht aufhörte und sie nicht abgedankt würden. Die ganze öffentliche Ordnung der Dinge, alle staatliche Gewalt und alles wirtschaftliche Gedeihen der Gesellschaft erschien gleichmäßig bedroht von diesen organisierten Räuberbanden.

Unterdessen waren die äußeren Formen der Landsknechtsverfassung, die Einteilung der Knechte in Fähnlein oder Kompagnien von 120—300 Mann, in Regimenter von acht bis zwölf Fähnlein, die Ämter des Obersten, Oberstleutnants, Oberstwachtmeisters, des Hauptmanns, seines Stellvertreters, des Leutnants, des Wachtmeisters usw. auf alle europäischen Soldheere übergegangen, und zwei große militärische Reformatoren, Moritz von Oranien in den Niederlanden, Gustav Adolf in Schweden, hatten diesen Formen nicht nur wieder einen moralischen und nationalen Gehalt gegeben, sondern auch die Fechtweise und Taktik wesentlich umgestaltet. Moritz von Oranien war der erste große Exerziermeister; Gustav Adolf knüpfte an seine Reformen an und bildete sie fort. Aus dem alten schwerfälligen Gevierthaufen, der nur zum Kampf mit Ritterheeren geschickt gewesen war, wurden nun die anfangs 16, später (seit Gustav Adolf) nur 5 Mann hoch stehenden Pikenierkörper geschaffen, die auf den Flügeln von Musketieren und Reitern umgeben waren und sich in kleineren taktischen Einheiten (die schwedische Brigade gleich vier Fähnlein) aufstellten. Es war der Übergang zur Linientaktik und gleichzeitig zur wirksamen Anwendung der Feuerwaffen. Nicht mehr die Pikeniere machten den ersten Angriff, sondern Reiter und Musketiere, welche

letzteren Gustav Adolf bis auf die Hälfte der ganzen Truppe vermehrte. Übrigens waren die schwedischen Truppen die ersten, welche Uniform trugen. Nach der Farbe derselben und dem Namen des Obersten wurden die Regimenter benannt. Die Kriegführung der Zeit war eine wesentlich defensive, die vor allem auf günstige oder ungünstige Stellung Gewicht legte. Auch Condé, Turenne, Montecuccoli befolgten noch diese zahme Taktik. Die sogenannte niederländische und schwedische Ordonnanz und Kriegskunst herrschte in Europa, bis anfangs des 18. Jahrhunderts die preußische sie ablöste.

b) Die Entstehung der stehenden Armee.

In den auf den Dreißigjährigen Krieg folgenden Jahrhunderten tritt in den meisten europäischen Staaten der aufgeklärte Despotismus, resp. die monarchische Gewalt das Erbe der entarteten Landsknechtsverfassung an. Mit der Verlangsamung oder Sistierung der Abdankungen am Schluß der Kriege bildet sich die stehende Armee, zunächst eine Armee von besoldeten vaterlandslosen Proletariern, welche aber durch die omnipotente Staatsgewalt, durch die mechanische Ordnung von oben, nach und nach etwas anderes wird. Es fragte sich in bezug auf diesen Übergangsprozeß, welcher der europäischen Staaten am frühesten zu einer verhältnismäßig großen stehenden Armee kommen, welcher es am rascheſten und besten verstehen werde, aus den entarteten Finanzunternehmungen der Obersten eine staatliche Institution herzustellen und diese mit der Staatsverwaltung, den Finanzen, den sozialen Klassen- und Erwerbsverhältnissen in die richtige Verbindung zu setzen und endlich zugleich, in rein militärischer Beziehung, in Fechtweise und Taktik weitere Reformen herbeizuführen. Daß Preußen in allen diesen Beziehungen die anderen europäischen Staaten, besonders Frankreich

und Österreich, überflügelt hat, darauf beruht vorzugsweise sein Eintritt in die europäischen Großmächte.

Der Große Kurfürst hat, nachdem er 1640 die alten unter Schwarzenberg geworbenen, halb kaiserlichen Truppen, die sich gerade damals aufrührerisch zeigten, mit Burgsdorffs Hilfe abgedankt, eine nach alter Weise zusammengebrachte Armee von 16 000 Mann gehabt, die er erst beim Ausbruch des Nordischen Krieges (1654) auf 26 000 Mann vermehrte. Noch standen an der Spitze der Regimenter die spekulierenden, von den Musterkommissionen kontrollierten Obersten, und auch die obersten Führer wechselten je nach Gelegenheit die Farbe und waren häufig unbotmäßig. 1659 weigerte ein General dem Kurfürsten schlechtweg den Gehorsam, und noch 1672, unter bereits veränderten Verhältnissen, konnte es vorkommen, daß der Feldmarschall Derfflinger auf einen kurfürstlichen Befehl antworten ließ, das stehe nicht in seiner Kapitulation (v. Mörner, Brandenburgische Kriegsobersten). Nach 1660, als die Truppen nicht mehr vollständig entlassen wurden und der Kurfürst, gestützt auf die Geldbewilligung der Stände, allmählich daran ging, den miles perpetuus, der den Kern seiner Bestrebungen bildet, in Wirklichkeit zu organisieren, ändert sich seine Lage vollständig dadurch, daß er jetzt den Regimentern Obersten geben kann, während früher die Obersten Regimenter für ihn gebildet hatten und so seine Gläubiger geworden waren. Zwar erlangt er noch nicht das Recht unbedingter Besetzung aller Offiziersstellen, aber die Kapitulationen werden ganz andere, und die Truppen verwachsen allmählich mit dem Lande und seiner Bevölkerung. In den achtziger Jahren werden die Infanterieregimenter in die Städte gelegt, das General-Kriegskommissariat und die Musterkommission gewinnen als staatliche Organe größere Bedeutung, die Kriegsartikel werden abgeändert, ihre Bestimmungen sind nicht mehr vertragsmäßig vereinbarte,

sondern beruhen auf einseitiger staatlicher Ordnung (1664). Es wird für eine tüchtige Judikatur mit schriftlichem Prozeß gesorgt, die Auditeure müssen ein Examen abgelegt haben, also gelehrte Richter sein, eine Forderung, die erst viel später für die Mitglieder des Kammergerichts und noch später für die übrigen Richter durchgeführt wird. Mit all diesen Einrichtungen gewann Brandenburg-Preußen einen bedeutenden Vorsprung vor seinen Nachbarn. War man hier schon 1660 zu stehenden Armeen übergegangen, so wurden in Österreich die Abdankungen erst 1681 endgültig abgestellt, und unter Ludwig XIV. dauerten sie gar noch bis zum Schluß des Jahrhunderts fort.

Preußen hatte 1654 bis 1660 schon 26 000 Mann unter den Fahnen. Es hatte dann 1688 28 000 Mann stehende Truppen auf 1 Million Einwohner, 1713 38 000 Mann auf 1½ Millionen Einwohner, 1740 80 000 Mann auf 2,2 Millionen Einwohner, 1786 200 000 Mann auf 5,4 Millionen Einwohner. Dieser hohe Prozentsatz (beinahe 4 Prozent) war unmöglich ohne bedeutenden Zufluß von außen. Preußen war 1740 an Flächeninhalt der zehnte, an Einwohnerzahl der dreizehnte, nach der Stärke der stehenden Armee aber der dritte oder vierte Staat in Europa. Die Kosten dieses Heeres waren durch das System der Naturaleinquartierungen zwar verringert gegenüber den früheren Geldsoldzahlungen, aber sie waren doch noch ungeheuer hoch.

Folgende Tabelle (nach der Zeitschrift des preuß. Statist. Bureaus, Band 2, S. 190) veranschaulicht die Stärke der Armee, ihr Verhältnis zur Bevölkerungszahl, sowie die Kosten ihrer Unterhaltung:

Jahr	Stärke	Einwohner	% der Bew.	Einnahmen überhaupt:	Militärische Ausgaben: i. ganz.	pro Kopf
1688	28 000	1 Mill.	2,8 %	·	·	1,12 T.[1]
1713	38 000	1,6 „	2,3 %	4,1 Mill. T.	1,8 M. T.	1,7 „ [1]
1740	83 000	2,24 „	3,8 %	6,9 „ „	5 „ „	2,2 „
1786	200 000	6,0 „	3,4 %	19,6 „ „	12,26 „ „	2 „

[1]) Ausschl. bedeutender Naturalleistungen.

Die preußische Infanterie hatte durch Leopold von Dessau und Friedrich Wilhelm I., die Kavallerie durch Friedrich den Großen eine gänzlich veränderte taktische Ausbildung erhalten, die allerdings nicht ohne die härteste Disziplin möglich gewesen ist. Diese Disziplin war allerdings zuweilen barbarisch, aber sie war — cum grano salis — nötig, namentlich den Ausländern gegenüber, und sie war den Begriffen einer Zeit entsprechend, in welcher auch die Bauern tüchtig geprügelt wurden; übrigens ist sie mit der Zeit menschlicher geworden. Friedrich Wilhelm I. und Leopold von Dessau haben namentlich die Kunst ausgebildet, die Infanterie in einer Aufstellung von drei Mann hoch in langgestreckten Linien rasch und sicher zu bewegen. Das schnelle Feuern im Vorrücken, die hochausgebildete Manövrierfähigkeit im Marschieren sowie in der Aufstellung erklären, verbunden mit kühner Initiative, die preußischen Siege.

c) Das Offizierkorps.

Was die innere Verfassung der Armee und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft betrifft, so war die Ergänzung an Offizieren und Mannschaften die Hauptsache. Die Offiziere mußten aus Privatdienern des Obersten zu Staatsdienern gemacht werden, die der König beliebig ernennt, die nicht auf Grund eines Privatvertrages, sondern auf Grund rechtlich festgestellter Dienstpflichten und eines korporativen Ehrgefühls gehorchen. Indem dann Friedrich Wilhelm I. die jüngeren Söhne des gesamten einheimischen Adels, der teils unkriegerisch geworden war, teils fremde Dienste vorzog, zwang, als Offiziere in die Armee einzutreten, indem er den ganzen Offizierstand von unwürdigen Subjekten reinigte, verwandelte er denselben in eine Korporation staatlicher Beamten, welche, weil über dem gemeinen Soldaten stehend, einen

aristokratischen Charakter annahm, als der erste und geehrteste Stand im Staate erschien. Durch dies Offizierkorps erhielt die Armee ihren festen Halt und ihren nationalen Charakter, und, was ebenso wichtig war, durch diese Institution wurde der Adel der preußischen Provinzen von Grund aus umgewandelt. Das ständisch frondierende, antistaatliche Junkertum lernte wieder die Hingebung an staatliche Pflichten, das patriotische Aufgehen in staatlichem Dienst. Diese Entwicklung vollzog sich nicht ohne heftige Reibungen; namentlich in Ostpreußen fand Friedrich Wilhelm I. nicht geringen Widerstand. Zur militärisch-staatlichen Erziehung des jungen Adels waren die Kadettenhäuser bestimmt, deren Gründung (nach schwedischem Muster) jetzt in Preußen beginnt. Die staatliche Ernennung der Offiziere in Preußen bildet einen bemerkenswerten Gegensatz gegen die Entwicklung in den übrigen Staaten, wo vielfach der Kauf der Offizierstellen die Regel wurde in Zusammenhang mit der Entschädigungspflicht des Ernannten gegenüber dem Entlassenen, dessen Aufwand zu ersetzen war.

d) Die Ergänzung der Armee.

Während in die Armee der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts nur freiwillig geworbene Berufssoldaten eintreten, war doch der Gedanke der Aufbietung aller Lehnsleute und der allgemeinen Pflicht aller Untertanen, das Land zu verteidigen, nicht ganz erloschen. Aber die Musterungsversuche gegenüber dem Lehnsadel durch kurfürstliche Kommissarien im Anfang des 17. Jahrhunderts hatten gar keinen Erfolg; der unkriegerisch und unstaatlich gewordene Adel erschien einfach nicht zu den Musterungen, und es fehlten die Mittel, ihn zu zwingen. Die Armee blieb angewiesen auf „das Gesindlein, welches nichts zu verlieren hat, als das Leben". Der Große Kurfürst suchte

dann 1655—1660 in Ostpreußen die sogenannten Wibranzen, Friedrich I. 1701—1713 einen Teil der Amtsuntertanen als Miliz zu organisieren, sie zu Übungen alle Vierteljahr einen Tag heranzuziehen. Aber diese Einrichtungen konnten wegen ihrer gänzlichen militärischen Unbrauchbarkeit nicht zur Entwicklung gelangen neben der stehenden Armee; diese blieb zunächst auf freiwillige Werbung basiert, im Inlande wie im Auslande; auswärtige Werbungen im Inlande waren, wie anderswo auch, verboten. Die inländische Werbung wurde nach und nach dadurch eine andere, daß man den Regimentern und Kompagnien bestimmte inländische Kreise zur Werbung anwies, ja, daß man durch das Interimsreglement vom 24. November 1693 (Danckelmann) den Kreisen als solchen die Pflicht auferlegte, gegen bestimmte Werbegelder, die sie von der Regierung erhielten, auf ihre Kosten und Gefahr eine bestimmte Anzahl Rekruten zu liefern.

Friedrich Wilhelm I. verbot, als diese Art der Zwangswerbung, zumal bei der starken Vergrößerung der Armee, sehr viel Widerstand im Lande fand, zunächst von 1721 ab alle inländische Werbung mit Zwang; nur die freiwillig sich Meldenden sollten genommen werden. Man versuchte, die Armee ganz auf die ausländische Werbung zu stützen, was aber ebensoviel Geld kostete, wie zu zahlreichen Desertionen Veranlassung gab. Da außerdem besonders die adligen Offiziere gegenüber ihren eigenen Gutsuntertanen doch faktisch an der inländischen Zwangswerbung festhielten, so ordnete der König dies Verhältnis durch das sogenannte Kantonreglement vom 5. September 1733. Dieses teilte das ganze Land in Kantone, d. h. Bezirke von 5000 Feuerstellen, deren jeder einem Regiment zur Zwangsaushebung zuerteilt wurde. Die Kavallerie-Regimenter hatten kleinere Bezirke von 1800 Feuerstellen. Die Aushebung erfolgte mit Anwendung des schon früher eingeführten Enrollierungssystems, unter Teil-

8*

nahme der Zivilbehörden, mit zahlreichen Exemtionen für die gebildeten und wohlhabenden Klassen. Das Kantonreglement ist der erste Schritt zur allgemeinen Wehrpflicht. Er legte den Bauern und den unteren Klassen überhaupt zwar eine schwere Pflicht auf, aber hob sie dadurch zugleich, indem er diese gesamten Klassen aus der Gewalt der Gutsherrschaft in die der Regierung brachte, den letzten Untertan in direkte Beziehung zum Monarchen setzte. Die gutsherrliche Gewalt wurde dadurch wesentlich beschränkt. Die Beaufsichtigung durch die Kantonbehörden, die auch allerlei Konzessionen (zu Heiraten usw.) erteilten, löste die gutsherrliche Oberaufsicht vielfach ab. Die Hörigen wurden so allmählich zu Staatsbürgern, deren Horizont sich unermeßlich erweiterte, denen es zum Bewußtsein kam, daß ihr eigentlicher Herr doch der König und nicht der Gutsherr sei, die so auch anfingen, mit den Interessen des Staates zu verwachsen. Daher die Erbitterung des Adels, dem nunmehr auch die Enrollierung aus den Händen genommen war. Die Folge des Kantonreglements war, daß von da an bis 1806 $^1/_3$ bis $^1/_2$ der Armee aus Inländern bestand, welche im Frieden von ihrer 20jährigen Dienstzeit nur 1 Jahr ganz und dann je zweimal im Jahre während der Monate der Exerzitien und Manöver dienten. Der Rest der Armee blieben geworbene Ausländer, die man möglichst im Inlande verheiratete, die so eine Art staatlich organisierter Einwanderung darstellten. Sie waren lebenslängliche Berufssoldaten, welche aber auch einen Teil des Jahres über als sogenannte Freiwächter vom Dienst befreit waren, in dieser Zeit als Tagelöhner oder Handwerksgesellen ihr Brot verdienen mußten. In der späteren Zeit Friedrichs des Großen waren von den 200 000 Mann, abgesehen von der Manöverzeit, etwa nur 143 000 präsent, und von diesen war noch eine große Zahl, bis über 40 000, in der Regel als Freiwächter vom Dienst entbunden.

Die Armee bestand so aus zwei sehr verschiedenen Bestandteilen, den Geworbenen und den Enrollierten, die nur darin eins waren, daß sie der untersten Klasse der Gesellschaft angehörten, daß es Leute waren, die in der arbeitsgeteilten Gesellschaft eine wichtigere Stelle nicht gefunden hatten. Die Bevölkerungszunahme litt bei diesem System keineswegs; die volkswirtschaftlichen Rücksichten waren auf das weitgehendste gewahrt. Die Armee fühlte sich durch ihre Offiziere und ihre Enrollierten immer nationaler als jede andere in Europa, namentlich im Siebenjährigen Kriege, wo die Landeskinder überwogen. Eine gleichmäßige soldatische Durchbildung ließ sich bei der Kürze der Präsenzzeit der Enrollierten und dem verhältnismäßig schlechten Material der Geworbenen nur durch die strengste monarchische Disziplin erreichen. Das System war die ersten Jahrzehnte nach 1733 ein ungeheurer Fortschritt, während es gegen 1800 bereits durch ein Übermaß von Befreiungen durchlöchert ist. Außerdem wurde das Heer durch das immer schlechtere Material der Werbesoldaten, durch die mehr und mehr überhandnehmenden Beurlaubungen verdorben und stand damals keineswegs mehr auf der Höhe der Zeit.

e) Die Verpflegung der Armee.

Die Verpflegung der Truppen, im 16. Jahrhundert ausschließlich in der Geldsoldzahlung bestehend, war nach dem Vorgang der Spanier im 17. Jahrhundert mehr und mehr auf die Naturaleinquartierung und Naturallieferungen von seiten der Städte und Kreise resp. des Staates basiert. Die brandenburgische Verpflegungsordnung vom 18. April 1655 enthielt in doppelten Rubriken eine Übersetzung der Lohnkompetenzen in Naturallieferungen, die von den Bürgern (Kommunen und Kreisen) direkt aufzubringen waren. So war der Soldat

auf den Quartiergeber angewiesen. Das genügte aber nicht, und bald sah sich der Staat genötigt, die Naturalverpflegung zum Teil selbst zu übernehmen. Eine sehr kostspielige und schwer zu kontrollierende, teils ständische, teils fiskalische Magazin- und Vorratsverwaltung und ein furchtbarer Druck der bequartierten Gegenden war die Folge. Schon der Große Kurfürst suchte daher wieder die Speisung der Armee durch Naturallieferungen zu beseitigen, die Geldbezahlung wieder an die Stelle derselben zu setzen, die Naturaleinquartierung aber, an welche man sich bereits gewöhnt hatte, durch eine Reihe von Ordonnanzen, namentlich durch die vom 1. Januar 1684, besser zu ordnen. Die Infanterie-Regimenter und -Kompagnien wurden in die Städte verlegt. Auf dem Lande freilich mußte der Bauer das Pferd des einquartierten Reiters gegen 14 Taler Entschädigung unterhalten, während ihm diese Last das Drei- und Mehrfache kostete und der Reiter auch regelmäßig seine Speisung ertrotzte, obwohl er darauf kein Recht hatte. Friedrich Wilhelm I. suchte in noch viel weitergehender Weise die fiskalische Naturalverwaltung zu beschränken, die Regimenter, Kompagnien und einzelnen auf fixe Geldaversen zu setzen, mit denen die Betreffenden auskommen mußten. Die staatliche Verwaltung lieferte nur noch die große Montur und die Waffen und während des Krieges das Brot aus den königlichen Magazinen. Die Kavallerie wurde 1718 in die Städte verlegt und mußte ihre Furage selbst einkaufen; von den Bauern wurden für diese Befreiung die sogenannten Kavalleriegelder erhoben. Die Verpflichtung zur Lieferung des Naturalquartiers blieb zunächst als eine Last auf den Städten resp. den Hauseigentümern und Mietern ruhen. Diese Naturallast verwandelte sich nach und nach in eine reine Geldlast. Die nicht bequartierten Orte zahlten sogenannte Sublevationsgelder; innerhalb der bequartierten Orte zahlten alle Häuser und Einwohner

nach einem System, das hauptsächlich 1767 definitiv geregelt wurde, bestimmte Steuern, die sogenannten Servisgelder. Mit diesen wurde durch Serviskommissionen die Mannschaft in den Bürgerquartieren untergebracht. Wer Naturaleinquartierung nahm, erhielt dafür eine Entschädigung, welche natürlich die Höhe seines Beitrags zu den Servisgeldern beträchtlich überstieg und so für viele zu einer neuen Einkommensquelle wurde; für die Offiziere wurde die Miete aus den Servisgeldern bezahlt. Jede Stadt hatte eine besondere Serviskasse.

Für Löhnung, Werbung, kleine Montierung usw. bekam der Kompagniechef eine feste Geldsumme, über die er keine Rechnung zu legen hatte. Er hatte nur durch die Musterung die ordnungsmäßige Verwendung nachzuweisen. Von dem 1713 auf 2 Taler 6 Groschen erhöhten Monatssold der Gemeinen wurden noch gewisse Abzüge für gemeinsame Kassen gemacht; von 1 Taler 16 Groschen hatte der Soldat sich zu ernähren. Durch die zahlreichen Beurlaubungen machte der Hauptmann ein gutes Geschäft, da er für die Zeit derselben den Sold einbehielt. Er mußte aber aus diesen Ersparnissen die Werbegelder (20 bis 30 Taler für den Mann) bezahlen und in den Manöverzeiten eine Anzahl Überkompletter (über die Normalzahl 120 hinaus) unterhalten. Da in der Regel die Löhnung von 50—60 Mann für 10 Monate des Jahres einbehalten wurde, so stellten sich die Hauptleute durch diese Kompagniewirtschaft verhältnismäßig gut und erzielten ein Einkommen von 2000 Talern und mehr. Zugleich wurden sie aber, was ein großer Übelstand war, zu den interessiertesten Gegnern jeder Mobilmachung. Da die Armee alles gegen bare Bezahlung im Inlande einkaufte, auch auf Märschen und im Kriege niemals irgend etwas requirierte, sondern von ihren Magazinen lebte, so erschien die Armee von Friedrich Wilhelm I. an volkswirtschaftlich weniger als eine Last, wie als ein großes Instrument zur

Belebung des inländischen Verkehrs. Damit war aber allerdings im Kriege eine außerordentliche Verlangsamung der Bewegungen, eine verhängnisvolle Schwächung der Schlagfertigkeit verbunden, sobald man einem Feinde gegenüberstand, der nicht aus Magazinen, sondern von der Requisition lebte, wie die Franzosen seit den Revolutionskriegen. Daß die preußische Armee noch auf dem thüringischen Feldzuge gegen Napoleon 1806 nicht das geringste requirierte, sondern ganz nach alter Weise durch das Magazinverpflegungssystem sich den Hemmschuh anlegte, verschaffte den Gegnern von vornherein einen unberechenbaren Vorteil.

Schmoller. Entstehung des preußischen Heeres 1640—1740. Deutsche Rundschau, Bd. 3, Heft 11.

6. Überblick über die Regenten 1640—1740.

a) Der Große Kurfürst.

Wenn wir noch einmal rückschauend die Wege der preußischen Politik von 1640—1740 überblicken wollen, so zerfällt zunächst die Regierung des Großen Kurfürsten 1640—1688 in folgende scharf geschiedene Epochen:

a) 1640—1648. Die Zeit des Kampfes um die Existenz, um die Provinzen und den Frieden, die vollständige Abwendung von der österreichischen Politik des Vaters.

b) Die Friedensjahre 1648—1655: Unter Waldecks Einfluß eine antiösterreichische Politik, die einen Bund der protestantischen Fürsten vergeblich zu bilden versucht; daneben die Grundlegung für eine neue Staats- und Finanzverwaltung.

c) Die vier Kriegsjahre 1656—1660: Begründung der stehenden Armee, Erwerbung der preußischen Souve-

ränität, Annäherung an Österreich, energische Teilnahme an dem Schwedisch-Polnischen Kriege, erst auf schwedischer, dann auf polnischer Seite, verbündet mit Dänemark und Österreich.

d) Die Friedensjahre 1660—1672 sind fast ganz ausgefüllt von den entscheidenden ständischen Kämpfen; die innere Neubildung ist die Hauptsache; nach außen Anschluß an Österreich.

e) In den Kriegsjahren 1672—1679 sucht der Große Kurfürst die Niederländer gegen Frankreich zu unterstützen, Österreich und das Reich zu einer energischen Aktion gegen die französische Weltherrschaft zu bringen, hauptsächlich aber Schweden, dem Bundesgenossen Frankreichs, Pommern abzunehmen, dadurch seine großen Handels- und Seemachtspläne ihrer Verwirklichung entgegenzuführen. Da der Kurfürst, von seinen Verbündeten im Stich gelassen, von dem siegreichen Frankreich gehindert wird, das eroberte Pommern zu behalten, tritt er nun selbst zu der französischen, antiösterreichischen Partei in Deutschland über.

f) Doch kann er in den letzten acht Friedensjahren (1680—1688), welche überwiegend mit Finanz- und innerer Kulturpolitik erfüllt sind, diese Partei nicht festhalten. Die religiöse Unduldsamkeit Frankreichs führt ihn zurück ins österreichisch-englische Lager; er stirbt, beschäftigt mit dem großen Plan, den Oranier auf den englischen Thron zu bringen und eine große europäische Koalition gegen Frankreich ins Feld zu führen.

Die entscheidende Geistesrichtung hat Friedrich Wilhelm, der Neffe Gustav Adolfs, bei seinem Jugendaufenthalt in Holland, im Verkehr mit seinem späteren Schwiegervater Friedrich Heinrich von Oranien, empfangen. Er ist eine eigentümliche Mischung eines patriarchalischen deutschen Kleinfürsten und eines großen

Herrschers von welthistorischer Bedeutung. Weich von Gemüt, ein guter Hausvater, mild gegen seine Umgebung, bewies er auch in der Politik Nachgiebigkeit und Versöhnlichkeit, behielt aber sein letztes Ziel mit unbeugsamer Willenskraft im Auge. Er hat sich in den schwierigen Verhältnissen, in die er gestellt war, nicht immer auf dem Standpunkt des formellen Rechts gehalten: aber er brach das Recht nur in der äußersten Not und um der höchsten Gesichtspunkte willen. Die Energie seines Wesens ließ ihn zuweilen in hellem Zorn aufbrausen, aber Klugheit und Herzensgüte beruhigten ihn bald wieder. Er hatte eine hohe Meinung von seiner Stellung und ein starkes Pflichtgefühl, in den Geschäften war er von unermüdlichem Fleiß von Jugend auf. Dabei ist ein großartig-phantastischer Zug in seinem Wesen. Immer aufs neue drängen sich ihm geniale, weitaussehende Projekte, titanenhafte Pläne vor die Seele. Er hatte den starken Glauben an sich selbst, der großen Männern eigen ist und der bei ihm Hand in Hand geht mit der unerschütterlichen Überzeugung, daß er unter der besonderen Führung der Vorsehung stehe. Ein durch und durch religiöser Charakter, fühlte er sein individuelles Leben festgewurzelt in dem Grunde alles Daseins. Tiefer Ernst, etwas Hohes, Majestätisches, aber zugleich Güte und Wohlwollen lag auf seinem Antlitz. Er war eine durchaus imponierende Persönlichkeit, ein wahrer Herrscher von Gottes Gnaden. Trotz seiner vielen Mißerfolge — er teilte das gewöhnliche Geschick großer Regenten, daß nur der kleinere Teil ihres Wollens zum Vollbringen wird — hat er doch einer Reihe deutscher Territorien, die im Anfang ziemlich zusammenhanglos seinem Zepter unterstanden, den Geist eines großen, aufstrebenden, einheitlichen Staates eingeflößt, eine Riesenarbeit, wie sie die Geschichte nicht häufig aufweist. Alles in allem ist er vielleicht der größte aller Hohenzollern gewesen.

b) Friedrich III.

Friedrich III. hielt gegen das Testament seines Vaters die Unteilbarkeit den Hausgesetzen entsprechend fest — allerdings durch eine wenig loyale Intrige und mit Darangabe des Kreises Schwiebus, den der Große Kurfürst als Entgelt für den Verzicht auf Schlesien angenommen hatte. Er blieb zeitlebens dem englisch-österreichischen Bündnisse gegen Frankreich treu, zunächst im Koalitionskrieg von 1680—1697, in der Hoffnung auf die oranische Erbschaft, die ungeheure Perspektiven eröffnet hätte, und auf die Königskrone. Er erreichte durch die Subsidien der Großmächte das Ziel, das Heer in vermehrter Zahl und guter Schulung zu erhalten und zugleich ein glänzendes Hofleben zu führen. Im übrigen ist seine Regierung erfüllt von künstlerischen, wissenschaftlichen, gewerblichen Bestrebungen: Gründung der Universität Halle, Stiftung der Akademien, Anlage der kostspieligen Saaleschleusen, industrieller Aufschwung namentlich durch die Refugiés. Bis 1697 lenkte in der Hauptsache sein ehemaliger Hofmeister, Oberpräsident Eberhard von Danckelmann, die Geschäfte im Geiste des Großen Kurfürsten. Er fiel durch die Mißerfolge des Ryswicker Friedens (1697) und durch die Intrigen der welfischen Sophie Charlotte. Es folgte bis 1710 ein Günstlingsregiment, hauptsächlich unter dem leichtblütigen pfälzischen Höfling Kolbe von Wartenberg, das sogenannte Dreigrafenministerium, das zwar dem Kurfürsten 1700 die Königskrone, 1702 die vollständige Unabhängigkeit aller kurfürstlichen Lande von den Reichsgerichten brachte, aber um den Preis einer weitgehenden Unterstützung Österreichs und Englands im Spanischen Erbfolgekrieg, welche durch die preußischen Interessen nicht geboten war, ja, die preußischen Interessen aufs empfindlichste dadurch schädigte, daß das Land schutzlos den Polen und Schweden preisgegeben war, die es während des

Nordischen Krieges mehrfach brandschatzten, und daß Preußen bis 1713 sich selbst der Möglichkeit beraubt hatte, an diesem großen Entscheidungskampfe der nordischen Mächte teilzunehmen. Die Macht des Staates sank, die Kämpfe der Beamtenfraktionen brachten Finanzen und Verwaltung in Unordnung; die Hoffnung auf die oranische Erbschaft ging nicht in Erfüllung: der Utrechter Friede brachte als Ersatz derselben nur einen Teil von Geldern. In der inneren Verwaltung tritt von 1709 an eine Krisis ein, deren Ausgang ist, daß unter dem wachsenden Einfluß des Kronprinzen Friedrich Wilhelm das Dreigrafenministerium beseitigt, das Verwaltungssystem in den wesentlichsten Punkten geändert wird.

c) Die äußere Politik Friedrich Wilhelms I.

Die Politik Friedrich Wilhelms I. war im Gegensatz zu der seines Vaters durchaus auf naheliegende, reale Zwecke gerichtet. Er mußte zunächst im Nordischen Kriege feste Stellung nehmen, besetzte das schwedische Vorpommern, bot Karl XII. seine Hilfe an gegen Abtretung desselben. Als dieser darauf nicht einging, erklärte Preußen, im Einvernehmen mit Rußland, Dänemark, Hannover, den Krieg an Schweden, erwarb so in der Tat das wichtige Vorpommern bis zur Peene, während Hannover Bremen und Verden, Rußland Karelien, Ingermanland, Livland erhielt und damit sich an die Ostsee vorschob. Auch in der Folge blieb Friedrich Wilhelm I. bis 1726 auf der antiösterreichischen Seite, ließ sich von Frankreich und England die Anwartschaft auf Jülich und Berg zusichern. Erst als die Befürchtung in ihm aufstieg, die Seemächte wollten ihn ohne rechte Unterstützung in einen Krieg mit Österreich verwickeln und der österreichische Unterhändler Seckendorff ihn über die Absichten

der österreichischen Politik bezüglich der Erbfolge in Jülich und Berg zu täuschen verstand, trat er durch die Verträge von 1726 (Wusterhausen) und 1728 (Berlin) ganz auf Österreichs Seite. Von Österreich aber völlig hintergangen und durch die im Einverständnis mit Österreich erfolgenden identischen Noten der Westmächte zum Verzicht auf die Sukzession in Jülich-Berg gezwungen, sah er sich schmerzlich enttäuscht, am Schluß seiner Regierung isoliert und ohne jeden äußeren Erfolg. Die Teilnahme seines Reichskontingents an den unrühmlichen Feldzügen von 1734 und 1735 unter Österreichs Leitung war fast eine Schmach für Armee und Staat.

d) Preußen und die Nachbarstaaten. 1713—1740.

Hatte so der Preußische Staat seit 1688 nach außen kaum erhebliche Fortschritte an Gebiet und Einfluß gemacht — er war von 2013 auf 2159 Quadratmeilen angewachsen —, so hatten die Nachbarstaaten scheinbar eine weit glänzendere Entwicklung aufzuweisen. Österreich seit der zentralisierenden Verwaltungs-Organisation Ferdinands I. der stärkste deutsche Territorialstaat, hatte nach dem langen Zerfall in drei Linien und nach der katholischen Restauration Ferdinands II. eine neue Zeit gewaltigsten Aufschwungs erlebt. Die Weltherrschaft Frankreichs war gebrochen. Die Friedensschlüsse von 1714 (Rastatt-Baden) und 1718 (Passarowitz) bezeichnen den Höhepunkt der territorialen Ausdehnung Österreichs. Es hatte erworben die spanischen Niederlande, Mailand, Neapel, Sizilien; es hatte erkämpft in den glorreichen Türkenkriegen den gesicherten Besitz Ungarns, das Temesvarer Banat, einen Teil von Serbien und der kleinen Wallachei, d. h. eine imponierende Stellung im Norden der Balkanhalbinsel. Es war ein ungeheurer Zuwachs an

Gebiet und Menschen: Österreich besaß mehr als 10 000 Quadratmeilen mit 20 Millionen Einwohnern.

Sachsen, das Heimatland der Reformation, im 16. Jahrhundert an der Spitze des Fortschritts in geistiger und materieller Beziehung, hatte durch seine treulose Politik im Dreißigjährigen Kriege die Lausitz erworben, und der konvertierte Kurfürst Friedrich August I., trotz aller Liederlichkeit doch eine geniale Persönlichkeit, trug seit 1697 die Krone von Polen. Der Hof von Dresden war nach dem von Versailles der glänzendste Europas und bei aller Sittenlosigkeit doch der Mittelpunkt der ästhetisch-geistigen Kultur Deutschlands.

Hannover, der bedeutendste Gegner der norddeutschen Stellung Brandenburgs, hatte in Ernst August einen der tüchtigsten Regenten des 17. Jahrhunderts gehabt. Seit 1692 hatte er die Kurwürde erlangt; er hatte rasch alle welfischen Besitzungen, mit Ausnahme des kleinen Braunschweig-Wolfenbüttel, in seiner Hand vereinigt, im Nordischen Kriege Bremen und Verden hinzuerworben. Sein Sohn Georg bestieg dann den englischen Thron; an der Ostsee suchte Hannover Fuß zu fassen durch die wider alles Reichsherkommen ihm, anstatt Brandenburg, übertragene mecklenburgische Exekution.

Gerade aber der Gegensatz zu diesen Nachbarstaaten zeigt, wieviel wichtiger der innere als der äußere Fortschritt eines staatlichen Gemeinwesens ist. Österreich blieb trotz aller Macht ein Konglomerat von Ländern ohne inneren Zusammenhang: der Länderzuwachs, dem keine innere Fortbildung entsprach, zersplitterte und erschöpfte die Staatskraft. Sachsen, Hannover, Mecklenburg blieben mittelalterliche Feudalstaaten mit ungesunden Adelsvorrechten und einer korrupten ständischen Verwaltung. Die sächsische Politik gravitierte nach Polen, und Hannover war ein Land ohne Monarchen seit der Thronbesteigung Georgs II. Friedrich Wilhelm I. dagegen vollendete in

Preußen die seit 1640 begonnenen Reformen: die Beseitigung der ständisch-feudalen Einrichtungen, die Ausbildung des Heeres und des Beamtenkörpers, sowie die Finanzreform. Er schuf aus dem Konglomerat von Provinzen und lokalen Korporationen einen durchaus modernen, rationalistischen Beamten- und Militärstaat; er gab dem Preußischen Staat ein in sich befestigtes Dasein, ein eigenartiges Gepräge; er schuf eine absolute Staatsgewalt, eine Ausdehnung der Staatshoheitsrechte, wie sie in Deutschland noch nicht existiert hatte. Und er verstand, diese Gewalt zu verwerten zu einer Bevölkerungs-, Gewerbe-, Kolonisationspolitik, zu Fortschritten im Kriegs-, Polizei-, Finanz-, Sanitätswesen usw., er verstand die Zwecke seines absoluten Staates, die finanziellen und die militärischen, so glücklich zu kombinieren mit den praktischen Zwecken der Gesellschaft, daß man ihn mit Recht den größten inneren König Preußens genannt hat.

e) Persönlichkeit Friedrich Wilhelms I. und Wesen der absoluten Monarchie.

In der Persönlichkeit Friedrich Wilhelms I. stellt sich die Reaktion des germanischen, niedersächsischen Wesens gegen die Herrschaft der französischen Anschauungen dar. Prinz Eugen, Marlborough, Peter der Große haben auf ihn gewirkt. In religiöser Beziehung ist er sozusagen der letzte deutsche Fürst der Reformation. Sein eigenartiges Wesen, seine natürliche Einfachheit, sein schlichter Ordnungssinn, seine eminent praktische Geschäftskenntnis, vor allem aber sein unbeugsamer, oft in Jähzorn aufwallender, aber im übrigen stets gleicher, fester Wille, haben vor allem einen Zustand geschaffen, in welchem Minister und Generale nur Handlanger des Königs waren, der König in Wirklichkeit selbst regierte. Er selbst war der Finanzminister und Feldmarschall von Preußen,

stand an der Spitze der beiden großen Organisationen, die er geschaffen hatte. Niemals ist ein Einfluß von Persönlichkeiten des Kabinetts auf seine Entschlüsse ausgeübt worden. Von Bedeutung waren nur die schriftlichen Berichte der Minister und Generale, nach denen der König seine Beschlüsse faßte, in gemeinsamer Arbeit mit den Kabinettsräten für die verschiedenen Ressorts. Unter diesen waren Kraut, der magdeburgische Oberkassenvorsteher, Creutz, der Hauptordner der Finanzen, Schöpfer der Oberrechenkammer, Boden, ein tüchtiger Finanzmann, der bestgehaßte am Hofe, Verfasser der meisten königlichen Rüffel, von Görne, der treffliche Domänenverwalter, von Grumbkow, der Kenner der Akzise und Vorkämpfer des Schutzzolls gegen Creutz, der alte getreue Ilgen, über den die fremden Gesandten klagen, die Schwerin, Printzen und noch eine ganze Reihe tüchtiger Beamten. Der Hauptvertraute des Königs war der alte Dessauer, der Reformator der preußischen Infanterie und Kolonisator Litauens, eine ursprüngliche, derbe, reine Natur. Trotz dieses tüchtigen Beamtenpersonals traf der König jede Entscheidung von einiger Bedeutung persönlich. Es gehörte eine Anspannung der Tätigkeit ohnegleichen dazu, diesen Geschäftsbetrieb überhaupt möglich zu machen. Aber all die feudalen ständischen und mittelalterlichen Hindernisse für die Entwicklung eines modernen Staates wären nicht überwunden worden ohne diese gewaltige Energie des Königs.

Die völlige Konzentration der staatlichen Gewalt in einer Person, wie sie unter Friedrich Wilhelm I. und fast noch mehr unter Friedrich II. eintrat, hatte natürlich auch ihre Schattenseiten in einzelnen Willkürakten. Ihre Rechtfertigung aber für das damalige Preußen lag nicht bloß in dem relativen Vorzug, den jede absolute monarchische Gewalt hat, daß sie nämlich die einfachste und leichteste Form der Zusammenfassung der Volkskräfte zu einheit-

lichem Handeln ist, sondern vor allem auch in den damaligen psychologischen, sozialen, Bildungs- und Verwaltungszuständen, welche der größten Reformen bedurften, ohne daß doch die Masse des Volks, Stände oder Adel dafür reif gewesen wären. Große Staatenbildungen und große Sozialreformen werden fast immer nur von einer absoluten Gewalt durchgeführt. Und ferner lag die Rechtfertigung für dieses System des Absolutismus in der bestimmten Art, wie die absolute Gewalt in Preußen gehandhabt wurde. Sie repräsentierte in ihrem innersten Geiste die fortschrittlichen Ideale der Zeit im Sinne der Aufklärung, der Rechtsgleichheit, der Hebung der unteren Klassen und des Volkswohlstandes. Sie wollte nichts für sich, sondern war bestrebt, in dem Beamten-, Militär- und Polizeistaat Institutionen zu schaffen, in dem neuen Verwaltungs-, Prozeß- und Privatrecht Rechtsschranken aufzurichten, welche, obwohl zunächst mit der absoluten Gewalt sich deckend, doch in dem Maße, als sie sich befestigten, diese Gewalt selbst banden und beschränkten.

Schmoller. Die innere Verwaltung des Preußischen Staates unter Friedrich Wilhelm I. Preußische Jahrbücher XXV, XXVI. — Der Beamtenstand und Friedrich Wilhelm I. (3. Artikel), daselbst XXVI. — Die Verwaltung Ostpreußens unter Friedrich Wilhelm I. v. Sybels Hist. Zeitschr. XXX. — Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. Zeitschr. f. Preuß. Gesch. u. Landeskunde. Bd. VIII, 521 ff. X, 275 ff., 537 ff. XI, 513 ff. XII, 353 ff., 425 ff.



III. Die Zeit von 1740—1806.



1. Organisation des Beamtentums im 18. Jahrhundert.

a) Zentralbehörden.

α. Der Geheime Staatsrat.

Der Geheime Staatsrat hatte als höchste beratende, kontrollierende und ausführende Behörde bis in die letzten Jahre Friedrich Wilhelms I. seine alte Bedeutung; noch wird ihm im Jahre 1715, während der Abwesenheit des Königs, die gesamte Regierung übertragen. Aber wie derselbe schon seit Ende des 17. Jahrhunderts mit dem Anwachsen der Geschäfte sich mehr und mehr in Spezialressorts aufzulösen begonnen hatte, so sind es jetzt mehr besondere Kommissionen desselben, welche die wichtigsten Geschäfte besorgen; namentlich haben sich die beiden großen Bildungen des General-Kriegskommissariats und des General-Finanzdirektoriums seit 1713 herausgelöst und führen ein selbständiges Leben. Von 1722 an fungiert dann der Staatsrat im wesentlichen nur noch als Justizbehörde; 1749, mit Coccejis Justizreformen, erlischt auch diese Tätigkeit. Die Tendenz auf selbständige, direkt unter dem König arbeitende Zentralstellen hat sich von 1713 an noch bedeutend verstärkt. Friedrich Wilhelm I. gibt allen diesen Zentralstellen eine kollegialische Verfassung, wie sich das dann bis 1806 erhalten hat. Jede hat neben dem Kanzleipersonal und den vortragenden Räten mehrere gleichberechtigte Minister an ihrer Spitze. Die Einheit innerhalb jedes Departements und zwischen den verschiedenen Departements wurde in der Hauptsache hergestellt durch die weitreichende Gewalt des königlichen Kabinetts.

Als solche selbständige Departements sehen wir neben dem General-Kriegskommissariat und dem General-Finanzdirektorium nacheinander drei sich ausbilden, welche ihre selbständige Sonderstellung bis 1806 bewahrt haben: a) das sogenannte Kabinetts-Ministerium, das Departement der auswärtigen Angelegenheiten; b) die Geheimen Staatsräte, welche die Justizsachen bearbeiten, von 1722 bis 1749 noch als Geheimer Justizrat in gewissen Fällen Recht sprechend; sie sind aber zugleich Präsidenten der obersten Gerichtshöfe. Erst 1737 wird Cocceji ohne ein solches Nebenamt zum Chef der Justiz ernannt, eine Stelle, die später mit dem Titel eines Großkanzlers verbunden war; übrigens fungierten in der Regel mehrere Justizminister nebeneinander. c) Am spätesten haben sich die geistlichen und Schulangelegenheiten zu einem selbständigen Departement ausgestaltet. Sie wurden vorher von Konsistorial- oder Kammergerichts-Präsidenten oder von Justizministern nebenher besorgt. Ein selbständiges Departement wurde daraus erst unter Friedrich II. und Zedlitz.

Das General-Kriegskommissariat für Militärverwaltung, Steuern, Städte-, Gewerbe-, Handelssachen und das General-Finanzdirektorium für Domänen, Post-, Zoll-, Bergwerks-, Salinen-, Forstwesen, sowie die 1714 errichtete und ihnen gleichgestellte General-Rechenkammer haben sich als selbständige Zentralbehörden nur bis 1723 erhalten.

β. Das General-Direktorium. 1723—1740.

Zwischen den Kammer- und Kommissariats-Behörden bestand seit langem eine natürliche Eifersucht, welche gerade durch die steigende Reformtätigkeit in diesen beiden Verwaltungszweigen 1713—1722 sich zu immer heftigerer Feindschaft gesteigert hatte. Es ergab sich eine Menge

von Konflikten, gewissermaßen als das erhöhte Maß von Reibungen in einer zu kompliziert gewordenen Maschine; die sogenannten „Ressorthändel" sind ein fortdauernder Übelstand in dieser Epoche der preußischen Verwaltung. Einige Einzelheiten mögen das veranschaulichen. Es kam vor, daß die Domänenämter bei den Vererbpachtungen den Domänenpächtern weitgehende Akzisefreiheiten für die nächsten Städte gewährten, was natürlich eine Verringerung der Akziseneinnahmen bedingte und den Widerstand der Städte und der Kommissariate hervorrief. Es herrschte ferner ein tiefgehender wirtschaftspolitischer Gegensatz zwischen den Vertretern der beiden Behörden. Creutz, an der Spitze des General-Finanzdirektoriums, hielt an den alten freihändlerischen Grundsätzen fest, Grumbkow und das General-Kriegskommissariat begünstigten den Schutzzoll zur Hebung der städtischen Industrien und die merkantilistischen Ideen der Zeit überhaupt. Viel böses Blut machte der Interessengegensatz auf dem Gebiet des außerordentlich wichtigen Brauereigewerbes. Auf den Domänen und dem platten Lande überhaupt waren bedeutende Brauereien entstanden, die, rein sich selbst überlassen, lediglich kapitalistischen Interessen dienten und den besonderen Schutz der Kammerbehörden genossen. Die der staatlichen Aufsicht unterliegenden städtischen Brauereien gerieten den ländlichen gegenüber mehr und mehr in Verfall, und doch waren sie gerade staatswirtschaftlich von weit größerem Interesse: deshalb stehen auf ihrer Seite die Kommissariate. Es gab fortgesetzte Beschwerden, Verhandlungen, königliche Entscheidungen, ohne daß der Grund des Übels beseitigt werden konnte. Das Zollwesen, das früher dem General-Finanzdirektorium unterstand, ward diesem genommen und — weil es sich um Geldabgaben handelte — dem General-Kriegskommissariat übertragen. Die kleinen Mediatstädte standen, wie die Domänen, unter den Kammerbehörden;

nun verlangten die Kommissariate im Namen der städtischen Interessen, daß ihnen in denselben das Steuerwesen unterstehen müsse, wogegen natürlich Kammern und Landadel lebhaft protestierten. So standen die alten kameralistisch-fiskalischen, natural- und privatwirtschaftlichen Bestrebungen der Kammerbehörden den neuen, siegreich vordringenden, gewerblich-staatswirtschaftlichen Tendenzen der Kommissariate schroff gegenüber. Vergeblich hatten Königliche Verordnungen und gemeinsame Beratungen 1709, 1712—1713, 1720, 1721 Ordnung und Frieden zu schaffen gesucht. Auch die principia regulativa von 1722 vermochten nicht eine Basis für gemeinschaftliche Entscheidungen beider Behörden zu bilden, da dies der Natur der Sache nach unmöglich war. Für Ostpreußen war der Versuch gemacht worden, die Kammern den Kommissariaten zu unterstellen, indem die Präsidenten der letzteren zu Oberpräsidenten ernannt wurden. Doch auch das war keine allgemeine und dauernde Besserung. Der König glaubte zuletzt nur durch Vereinigung der beiden sich bekämpfenden Ressorts dem Übel abhelfen zu können. Es war ein wichtiger Moment, als er in den letzten Dezembertagen des Jahres 1722 den Geheimen Rat von Thulemeyer zu sich nach Wusterhausen berief, um auf Grund eines von ihm selbst gemachten Entwurfs die Instruktion für die neue Behörde auszuarbeiten, welche an die Stelle der beiden sich befehdenden Ressorts treten sollte. Diese neue Behörde war das General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium, gleichsam ein innerer Staatsrat, ein Gesamt-Ministerium für Inneres, Finanzen und Kriegsverwaltung, das etwa fungieren sollte, wie ein Ministerpräsident oder Premierminister des 19. Jahrhunderts. Das General-Direktorium hatte an seiner Spitze 5 dirigierende Minister und zerfiel in ebenso viele Departements, und zwar 4 Provinzial-Departements, deren jedes mehrere Provinzen, aber

daneben auch einige nach sachlichen Gesichtspunkten verteilte, auf das ganze Staatsgebiet sich erstreckende Geschäfte umfaßte; das fünfte war das Justizdepartement. Der Dualismus zwischen Provinzial- und Realteilung war in der Natur der Sache begründet. Die provinzialen Institutionen waren noch zu verschieden, als daß eine einheitliche Verwaltung nach durchgehenden sachlichen Gesichtspunkten hätte stattfinden können; andererseits war es geboten, einige Gruppen von Geschäften durch die ganze Monarchie einheitlich zu leiten. Am wichtigsten war das erste und zweite Departement unter Grumbkow und Creutz. Grumbkow erhielt Preußen, Pommern, die Neumark, dazu die Marsch-, Verpflegungs- und Einquartierungssachen, Creutz die Kurmark und Magdeburg und die Proviantsachen. Diese beiden Departements umfaßten also den Kern des Landes, die alten Provinzen samt Magdeburg, und die gesamten Militär-Verwaltungsfragen. Görne erhielt die rheinisch-oranischen Lande, ferner das ganze Salz- und Postwesen zugewiesen (3. Departement), Fuchs die Provinzen Minden und Halberstadt und das gesamte Münzwesen (4. Departement). Das Justizdepartement umfaßte im wesentlichen die Verwaltungs-Jurisdiktion und stand unter dem fünften dirigierenden Minister v. Boden. Grumbkow war die Seele des Ganzen und garantierte durch das Überwiegen seines Einflusses die Einheit der komplizierten Behörde. Unter jedem Minister standen noch 5 oder 6 Räte, die sich in die Bearbeitung der Provinzial- und Realgeschäfte teilten. Alle Angelegenheiten wurden im Plenum in Anwesenheit aller Räte beraten, von allen Ministern gezeichnet. Sitzungstage waren regelmäßig vier in der Woche, das Präsidium führte jedesmal der Minister, dessen Ressort-Angelegenheiten zur Sprache kamen.

Mit dieser Behörde war die Einheit des neuen Verwaltungsrechts garantiert. Die fiskalischen und

militärischen Tendenzen mußten sich hier mit den volkswirtschaftlichen und kulturellen auseinandersetzen. Die Instruktionen von 1723 und 1748 waren beide musterhaft in ihrer Art. Sie enthielten eine einheitliche Zusammenfassung der gesamten materiellen Regierungstendenzen, wie des formellen Verwaltungs- und Beamtenrechts. Besonders solange ebenso fähige, wie beim König wohlangeschriebene Minister, wie die obenerwähnten, an der Spitze standen, den Überblick über das Ganze nicht verloren und an den Gesamtsitzungen des General-Direktoriums festhielten, fungierte es in ausgezeichneter Weise, obwohl der König mit seinen hohen Anforderungen 1735 sich sehr unzufrieden mit den Resultaten bezeigte. Friedrich II. ließ zunächst alles unverändert und stützte sich auf die alten Beamten. 1748 erließ er seine neue Instruktion, die im wesentlichen nur eine Redaktion der alten war, und zwar eine Redaktion im Sinne der neuen Staatsauffassung, des Merkantilismus, der verschärften Beamten-Verantwortlichkeit, der erhöhten Sorge für die unteren Klassen usw. So sehr indessen diese Instruktion die Tätigkeit des General-Direktoriums neubeleben will, so schließt doch mit ihr die ältere und beste Zeit desselben in der Hauptsache schon ab, die Zeit, in der König und General-Direktorium gewissermaßen nur eine Behörde und die dirigierenden Minister die ersten und unmittelbaren Vertreter des Königs gewesen waren.

γ. Das General-Direktorium. 1740—1806.

Unter Friedrich II. wurde die Stellung des General-Direktoriums nach und nach eine wesentlich andere. Er war zu sehr der Mann der Aktion, als daß er auf das „Deliberieren", auch in der inneren Verwaltung, viel gegeben hätte. Dazu kam das gesteigert Autokratische seiner Regierung. Je älter er wurde, desto mehr leitete er die

gesamten Geschäfte von seinem Kabinett aus, teilweise sogar ohne Wissen des General-Direktoriums, so daß sich dieses oft genug vor ein fait accompli gestellt sah. Er unterstellt Schlesien und später Westpreußen dem General-Direktorium nicht. Die Masse der Detailgeschäfte, die das General-Direktorium zu erledigen hatte, wuchs dabei von Tag zu Tag; es sank gegenüber dem Kabinett zu einer Art Mittelinstanz herab, deren Haupttätigkeit in der formalen Kontrolle der Kriegs- und Domänenkammern bestand. Die lebhafte materielle Kulturpolitik seiner Regierung und das Streben nach Zentralisation der Verwaltung führte dazu in das General-Direktorium neben die alten, überwiegend geographischen Departements sukzessive eine Reihe von Realdepartements mit steigender Selbständigkeit einzuschieben. So entstand schon 1740 das sogenannte fünfte Departement (das Justizdepartement wird dabei nicht mitgezählt) für Post, Handel, Gewerbe und städtische Koloniesachen, der Mittelpunkt der ganz im Sinne des Merkantilsystems geleiteten materiellen Wirtschaftspolitik des friderizianischen Staates. An der Spitze stand der Geheime Rat Marschall, unter dem namentlich Hille und Manitius arbeiteten, später die Geheimen Räte Fäsch, v. Katte, Ursinus, v. d. Horst. — 1746 ward das 6. Departement für Militärverwaltung, hinzugefügt. Die Leistungen des General-Direktoriums in dem bisherigen 2. Departement, wo der Minister v. Happe diese Sachen vorzugsweise bearbeitete, hatte sich im Zweiten Schlesischen Kriege nicht bewährt. Der Chef der Militärverwaltung wurde jetzt v. Katte; sein Nachfolger Wedel. Aus diesem Departement wurde später das Oberkriegskollegium, der Vorläufer des heutigen Kriegsministeriums. Die Instruktion von 1748 hob das Justizdepartement auf, fügte dem 6. Departement die Forst- und Bausachen, aber in direkter Unterstellung unter den König, bei und entzog die Tresorsachen dem General-Direktorium, welche fortan der

Minister von Boden selbständig zu leiten hatte. Die Bausachen bekam Knobelsdorff, der nur formell zu dem 6. Departement gehörte, in Wahrheit aber unter dem König direkt stand. 1750 ward auch das Münzwesen dem General-Direktorium entzogen und dem braunschweigischen Geheimen Rat Graumann übertragen. Allgemeine Beratungen im Plenum des General-Direktoriums fanden über diese besonderen Departementsfragen, die von hervorragender Wichtigkeit waren, nicht mehr statt, weil der König den Räten und Subalternbeamten mißtraute und diese Sachen nur von zuverlässigen, geeigneten Persönlichkeiten bearbeiten lassen wollte. Auch die Beratungen der Provinzialminister mit den anderen Ministern des General-Direktoriums, die seit dem 2. Schlesischen Kriege im Dezember jedes Jahres gehalten werden sollten und zu einem inneren Staatsrat hätten führen können, kamen wieder ab. Das General-Direktorium war keine einheitliche Behörde mehr wie unter Friedrich Wilhelm I. Die Provinzialgeschäfte erledigte Friedrich II. vielfach mit den Kammerpräsidenten, anstatt mit den Provinzialministern, namentlich bei seinen Reisen in den Provinzen. So wurde seine Münzpolitik im Anfang der fünfziger Jahre ohne das General-Direktorium inauguriert.

Nach dem Siebenjährigen Kriege steigerte sich die Abneigung des Königs gegen das General-Direktorium durch die Verschiedenheit der Ansichten über die Wiederherstellung des Staates, resp. dessen finanzielle Hebung. So entstanden 1766 als selbständige, dem König direkt unterstellte Immediatbehörden eine General-Tabaksadministration, eine besondere französische General-Postkommission, die freilich nur wenige Jahre Bestand hatte, hauptsächlich aber eine französische Akzise- und Zolladministration. Innerhalb des General-Direktoriums wurde 1768 ein besonderes Bergwerks- und Hüttendepartement (zunächst unter Heinitz, dann unter Redern und dem Frei-

herrn vom Stein), sowie 1771 ein besonderes Forstdepartement errichtet. Zur Schlichtung von Jurisdiktions-Streitigkeiten zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden war schon durch Verordnung vom 10. Februar 1756 die Immediat-Jurisdiktions-Kommission geschaffen worden, ihr folgte zur Rechtsprechung höchster Instanz in Verwaltungsstreitsachen das Ober-Revisionskollegium, das 1782 sogleich dem Großkanzler unterstellt wurde. Durch die steigende Arbeits- und Ressortteilung wurde die Spezialverwaltung unzweifelhaft gefördert. Zahlreiche technische Fortschritte im Verwaltungsdienst und große materielle Leistungen, z. B. im Berg- und Hüttenwesen, waren die Folge dieser Neubildungen. Vielleicht nie hat die preußische Verwaltung so glänzende Erfolge erzielt, so ausgezeichnete Beamte gehabt, wie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Selbst die französischen Regiebeamten waren nichts Auffallendes für die damalige Zeit, in der fast alle Minister französisch gebildet waren, zumal die französische Steuer-Verwaltungstechnik der preußischen unzweifelhaft überlegen war. Die französischen Regiebeamten machten allerdings in Preußen zunächst Bankerott, so daß die Tabaksregie auf Staatskosten übernommen werden mußte. Dann aber wurden große Erfolge im Sinne freiheitlicher Reformen gegen Zunftschranken und -privilegien usw., sowie in Zoll- und Akzise-Administration erzielt. Aber allerdings, die Unterbehörden klagten, daß jedes Departement ohne Rücksicht auf das andere seine Anforderungen an sie stelle. Alle Einheit der Staatsverwaltung im Zentrum beruhte auf dem König selbst, und sie ging verloren, als 1786 die feste einheitliche Leitung aus dem Kabinett aufhörte. Die Staatsmaschine war unzweifelhaft in Unordnung, als Friedrich II. gestorben war. Und doch waren seine Schritte nicht falsch gewesen. Hätte man 1786 die Reformpolitik von 1806 ergriffen, so hätte sich die Heilsamkeit der bisher durch-

geführten Maßregeln glänzend bewährt. Statt dessen aber suchte man die Einheit wiederzufinden, indem man zu dem Alten zurückkehrte.

Die Reformen Friedrich Wilhelms II., die Wiederherstellung der Gesamtsitzungen im General-Direktorium, die Neubearbeitung der Instruktion desselben nach dem Vorbilde von 1723, konnte jetzt nicht mehr helfen. Die Zahl der Minister und Räte war die vier- und mehrfache als dazumal; eine kollegialische Einheit wäre jetzt nur noch in dem Minister- oder Staatsrat möglich gewesen, und dieser besorgte nicht das Detail der Geschäfte. Ordnung konnte nur entstehen, wenn man das Realsystem definitiv an Stelle des Provinzialsystems der Behördenorganisation zugrunde legte. Bis 1806 erhielt sich das alte Chaos im General-Direktorium; die Einheit des Staates lag nur im Kabinett und in den Kabinettsräten.

b) Die Provinzialbehörden: Die Kriegs- und Domänenkammern.

In den Jahren 1713—1723 hatte die Reorganisation der Domänenkammern und Kommissariate in allen Provinzen neben der Durchführung bestimmter materieller Reformen ihren Hauptzweck darin gehabt, alle Behörden den Berliner Zentralstellen direkt unterzuordnen und durch veränderte Kompetenzregulierung die Stellung der alten, immer noch halb ständisch-partikularistisch fühlenden Landesregierungen herabzudrücken. Vollends wurde dies Ziel und damit die staatliche Zentralisation erreicht durch die Zusammenziehung der Kammern und der Kommissariate zu den Kriegs- und Domänenkammern 1723. Diese Maßregel entsprach der Umgestaltung in der Zentralinstanz durch die Schöpfung des General-Direktoriums; es wurden dadurch zugleich die ewigen

Ressorthändel beseitigt, die es auch in der Provinz zwischen den Kammer- und Kommissariats-Behörden gegeben hatte. Die Entwicklung wird vollendet durch die Coccejischen Justizreformen 1748—1751. Die Regierungen wurden jetzt Gerichte zweiter Instanz, dem vierten Senat des Berliner Kammergerichts, dem sogenannten Berliner Tribunal, untergeordnet, in der Ziviljurisdiktion auf das weitgehendste beschränkt durch die Verwaltungsjustiz der Kammern; von ihren Verwaltungsbefugnissen behielten sie aber noch die Landeshoheits-, Lehns- und ständischen, die Kirchen- und Schulsachen; die provinziellen Konsistorien fielen meist schon persönlich mit ihnen zusammen. Ihnen überlegen an Ansehen und Einfluß sind die Kriegs- und Domänenkammern. Sie absorbieren alle besseren Talente, während die Regierungen sich im wesentlichen aus den Vertretern der alten, absterbenden ständischen Zeit zusammensetzen. Nach den Instruktionen von 1723, 1748 sind sie dem General-Direktorium streng untergeordnet, alle 14 Tage haben sie Bericht über ihre Tätigkeit in allen Verwaltungssachen mit ausführlichen Protokollen nach Berlin zu senden. Sie sind die Landespolizei-, Militär- und Finanzbehörden, welche die Provinzen einheitlich nach den Anweisungen von Berlin aus regieren. Seit 1766 gibt es provinziale Akzisedirektionen, später erfolgt in den Provinzen z. T. auch die Bildung von Oberbergämtern. In Schlesien, und ähnlich in Westpreußen, erhielten die Kammern auch den Rest von Verwaltungsbefugnissen zugewiesen, der in den alten Provinzen den Regierungen noch geblieben war. Durch ihre Kollegialität waren nun die Kriegs- und Domänenkammern fähig, zugleich als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zu wirken. Von den 10 bis 20 Räten, aus denen das Personal der Kammern besteht, waren schon seit 1723 zwei oder drei sogenannte Justitiare; sie spielten die Hauptrolle in der Verwaltungsjustiz der Kammern. 1723 erfolgt die Bildung der Aus-

kultatur; zwei adlige und zwei bürgerliche Auskultatoren werden jeder Kammer zum Zweck der Rechtsprechung beigegeben. 1782 wird dann für die Erledigung der Verwaltungsstreitsachen bei jeder Kammer eine Kammer-Justizdeputation geschaffen. Diese verwaltungsjurisdiktionellen Befugnisse der Kammern sind vorzugsweise Mittel gewesen, durch welche ein allmähliches Herabdrücken der Regierungen zur Einflußlosigkeit bewirkt wurde. Trotz ihrer Unterordnung unter das General-Direktorium sind die Kammern doch imstande gewesen, in einer gewissen Selbständigkeit die Provinzialinteressen gegenüber den Zentralinteressen zu vertreten. Die Präsidenten der Kammern haben übrigens durch Friedrich II., der, wie oben erwähnt, vielfach direkt mit ihnen wichtige Geschäfte erledigte, eine größere Selbständigkeit als früher erhalten. Einzelne Kammern besorgten ihre Geschäfte in besonderen Abteilungen, bei der Mehrzahl aber wurden alle Angelegenheiten im Plenum abgemacht. Die Tätigkeit in den Kammern war eine treffliche Schule für die späteren Mitglieder der Zentralbehörden. Die Präsidenten von Kleve-Mark, von Magdeburg, von Ostpreußen waren wichtige und meist sehr bedeutende Persönlichkeiten. Aus den Inhabern dieser Stellen haben sich vielfach die Minister rekrutiert. — Im Jahre 1806 gab es im ganzen 22 Kammern in der Monarchie.

Am schwierigsten ist die neue Organisation der Provinzialverwaltung in Ostpreußen gewesen, wo noch Friedrich Wilhelm I. keine anderen Personen zu Regierungs- und Kammerpräsidenten zu ernennen wagte, als solche von einheimischem Adel. Erst Friedrich II. ist grundsätzlich davon abgegangen.

Schmoller. Die Verwaltung Ostpreußens unter Friedrich Wilhelm I. v. Sybels Hist. Zeitschr. XXX.

Über die magdeburgischen Verhältnisse:

Derselbe. Jahrb. f. Gesetzgebg. usw. 1886, Heft 1.

c) Organisation einer staatlichen Lokalverwaltung.

α. Die Städteverfassung und ihre Reform.

Wie die politische Reform im 17. und 18. Jahrhundert den Kampf gegen die ständischen Korporationen, die gewerbliche den gegen die Zünfte voraussetzte, so beruhte die staatliche Verwaltungsreform auf Unterdrückung der alten korporativen städtischen Selbständigkeit. Die Idee der Rechtsgleichheit und des Staatsbürgerrechts konnte nur auf den Ruinen der alten Stadtfreiheit erblühen, die Beendigung des alten Kampfes zwischen Stadt und Land und die neue Pflege von Gewerbe und Handel war nur möglich für eine Staatsgewalt, welche die Städte dem neuen staatlichen Verwaltungsorganismus untergeordnet hatte. Die heutige Selbstverwaltung der Kreise wie der Städte ist überhaupt erst möglich geworden, nachdem dieselben durch die staatliche Schule hindurchgegangen waren; das wünschenswerte Maß von Autonomie in der lokalen Verwaltung wurde erst erreichbar, nachdem die lokalen Körper und Verbände wieder zum Staatsgedanken erzogen worden waren. Die Freiheit der Städte im Mittelalter war ein Segen, weil es sich eben damals nur um lokale wirtschaftliche und politische Interessen und Maßregeln handelte, die ganzen Bedingungen des sozialen Gedeihens lokaler Natur waren. Nach der Periode der städtischen Räte, bei den komplizierteren Stadtverfassungen innerhalb der Zunftepoche, die durch regierende Ausschüsse aus dem großen Rat und von ihnen ressortierende Ämter charakterisiert sind, verfallen die städtischen Organisationen der politischen Schwäche und sterben ab. Seit dem 16. Jahrhundert namentlich werden dann die Städte von den Territorien absorbiert. Seit dieser Zeit finden wir überall an der Spitze der Stadtverfassungen einige oligarchische Familien, welche die gesamte Verwaltung ohne

Verantwortlichkeit und Kontrolle leiten und jeden Aufschwung, jeden Fortschritt unmöglich machen.

Die ersten Anfänge der Territorialpolitik, welche auf Unterwerfung der Städte gerichtet ist, reichen in Brandenburg zurück auf die Zeit von 1440—1540; dann wußten die Städte freilich wieder etwa hundert Jahre lang ihre Privilegien zu erhalten und zu vermehren. Der Große Kurfürst reformierte im wesentlichen nur die oberen Schichten der Staatsverwaltung, wozu er die ganze Konzentration der staatlichen Kraft gebrauchte. Um die Stände zu gewinnen und ihnen die Rezesse abzubringen, auf welchen der Anfang des neuen Verwaltungsrechts beruhte, mußte er vielfach darin den Ständen nachgeben, daß er die Privilegien der einzelnen, wie der Ritterschaften, so auch der Städte, anerkannte und noch erhöhte. Aber auch bezüglich der Städte sicherte er sich stets gewisse kleine Handhaben, mittels deren er den städtischen Privilegien gegenüber allmählich die monarchische Gewalt zur Geltung bringen konnte. Eine günstige Gelegenheit bot sich zunächst durch die ökonomische Ratlosigkeit der meisten städtischen Gemeinden. Fast alle Städte waren durch die Zeitumstände sowie durch die gewissenlose Finanzverwaltung seitens der oligarchischen Stadtbehörden bankerott geworden, konnten die Zinsen der städtischen Schulden nicht mehr bezahlen und hatten vielfach, namentlich im Dreißigjährigen Kriege, auch die ihnen anvertrauten Kapitalien verloren. Sie sahen sich genötigt, den Kurfürsten um Spezialmandate zur Niederschlagung der gegen sie anhängig gemachten Prozesse anzugehen. Dies gab Veranlassung zur Einsetzung von Kommissarien zur Untersuchung des städtischen Schuldenwesens. Solche Untersuchungen mußten notwendigerweise bald auch zu Untersuchungen des ganzen Gebarens der städtischen Behörden, sowie zur Abstellung der unerhörten Mißbräuche führen, die sich daraus ergaben. So ist eine Revision der ganzen

städtischen Verfassung und Verwaltung durch landesherrliche Beamte in Gang gebracht worden. Auch durch andere Momente ward in der Zeit von 1640 bis 1713 schon mancherlei in der Stadtverfassung geändert. Das fürstliche Garnisonrecht befugte zur Anlage von Befestigungen, zum Ankauf von Magazinen, zur Forderung von Lieferungen und Einquartierungen und machte bald die Übernahme des gesamten Sicherheitsdienstes möglich. Die anfänglich städtische Akziseverwaltung, die vielfach zu Unterschleifen Anlaß gegeben hatte, wurde seit 1680 in eine kurfürstliche verwandelt und damit eine wirtschaftspolitische Oberaufsicht über die Städte notwendig gemacht, welche die Kommissariate übernahmen.

In der Zeit von 1691—1730 war dann auch in den staatsrechtlichen Theorien der Zeit bezüglich städtischer Selbständigkeit und der Verpflichtung der Räte den Staatsbehörden in allem Rechenschaft zu geben, eine wesentliche Änderung eingetreten. Seit Conring und namentlich Pufendorf kam die Theorie des sogenannten dominium eminens des Fürsten auf, nach welcher dem Fürsten das Recht zustand, die Privilegien seiner Vorgänger umzustoßen, sobald sie der salus publica widersprachen. Eine epochemachende Hallenser Dissertation von Brunnemann (1699) konstruierte juristisch die Verantwortlichkeit der Stadtbehörden als der Verwalter eines fremden Vermögens, während man bisher die völlige Freiheit der städtischen Verwaltung aus dem römischrechtlichen Eigentumsbegriff gefolgert hatte.

Der definitive Umschwung in Preußen erfolgte durch die Neubildung des General-Kriegskommissariats 1712, nicht etwa auf Grund einer allgemeinen Gesetzgebung, sondern hauptsächlich in der Weise, daß für jede größere Stadt oder für die Städte einer Provinz eine Untersuchungs-Kommission gebildet wurde, die durch die sogenannten städtischen oder rathäuslichen Reglements über das

10*

Schuldenwesen, die Kämmereiverwaltung, das Polizeiwesen usw., durch Instruktionen für die städtischen Beamten, durch königlich genehmigte Etats einen gänzlich veränderten Verfassungs- und Verwaltungszustand des städtischen Gemeinwesens herbeiführte. Diese zielbewußte staatliche Politik, welche eine vollständige und bis ins einzelne gehende Beaufsichtigung der Stadtverwaltung erstrebte, stieß begreiflicherweise auf viele Schwierigkeiten. Am heftigsten war der Kampf mit den Städten von Kleve-Mark. Doch drang die Regierung schließlich überall durch.

Allgemeine Gesetze wurden nur wenige erlassen, das wichtigste ist vielleicht die große Verordnung Friedrichs II. vom 3. Dezember 1743 über die städtische Vermögensverwaltung. Sie bildete gewissermaßen den Abschluß der Reformarbeit.

Die wesentlichsten Punkte der Reform waren folgende:

1. Es handelte sich um die Herstellung möglichster Einheit der lokalen städtischen Verwaltung. Unter der alten Verfassung gab es in den einzelnen Gemeinden eine Menge lokaler „Freiheiten", welche von der Aufsichtsbefugnis der lokalen Verwaltungsbehörden eximiert waren, Schloßfreiheiten, adlige, Kirchenfreiheiten, die Schlösser, adlige Häuser, Kirchen mit den umliegenden Straßen umfassend, ferner eine Menge autonomer Körperschaften mit besonderen persönlichen Rechten, wie z. B. die französischen Gemeinden, die Universitäten usw. Wo diesem Wirrwarr nicht durch eine Reform der Kommunalverwaltung selbst ein Ende gemacht werden konnte, wurden königliche Polizei-, Gerichts-, Bau-, Einquartierungs- und andere Behörden für einzelne Zweige der Verwaltung geschaffen, um ihnen auch die eximierten Personen und Stadtteile zu unterstellen und so eine einheitliche Lokalverwaltung und Jurisdiktion herzustellen.

2. Die leitende Stadtbehörde selbst wurde um-

gestaltet. Die großen Räte regierten damals nicht mehr uno corpore, sondern in zwei- bis dreijährlich wechselnden Ausschüssen, den sogenannten „wechselnden Mitteln". Auch die Bürgermeister- und die einträglichen Kämmererstellen waren meist ambulatorisch. Dabei war jede Stetigkeit der Verwaltung unmöglich, weil die Behörden des einen Jahres die Verantwortlichkeit für die Verwaltung des vorhergehenden meist bestritten und ablehnten. Da außerdem alle Behörden aus geschlossenen oligarchischen Cliquen hervorgingen, so war den ärgsten Mißbräuchen der regierenden Klasse Tür und Tor geöffnet. Die Reform Friedrich Wilhelms I. bestand nun darin, daß die alten Stadträte in kleinere Magistratskollegien verwandelt wurden, die aus lebenslänglichen, streng verantwortlichen Beamten bestanden. Das Recht des Vorschlags bei Stellenerledigung blieb den Räten, aber eine große Zahl direkter königlicher Ernennungen ohne Rücksicht auf diese Vorschläge brachten in diese Kollegien neue, von den Lokalkoterien unabhängige Elemente.

3. Die Magistratsmitglieder wurden auf feste Geldgehalte gestellt, alle Emolumente usw. beseitigt, die ganze Naturalwirtschaft der Stadt ward in möglichst enge Grenzen gebracht. Bisher hatten namentlich das große städtische Bauwesen, die Naturallieferungen von den Kämmereigütern, Forsten, Fischwassern usw. zu vielfachen Mißbräuchen Veranlassung gegeben. Die Benutzung von städtisch bezahlten Fuhrwerken, Häusern usw. seitens der Ratsmitglieder zu persönlichen Zwecken war ganz gewöhnlich; Wild und Fische wurden ihnen aus den Einkünften der Stadt unentgeltlich geliefert. In den Sitzungen wurden auf Kosten der Stadt „Pokulationen" veranstaltet. Dazu bezogen die Ratsmitglieder eine Menge von Geschenken, namentlich die kostspieligen sogenannten Meisterstücke von den Zünften. Alles dies hörte mit der Reform auf.

4. Die Gerichtsverwaltung und Polizei bleiben städtisch. Das Stadtgericht erhält eine feste Kompetenz gegenüber dem Magistrat, Gerichts- und Polizeiverwaltung werden an feste klare Vorschriften gebunden und genau kontrolliert.

5. Der wundeste Punkt im damaligen Städtewesen war die Finanzverwaltung, welche meist mit unerhörter Nachlässigkeit oder Unregelmäßigkeit geführt wurde und eine kolossale Überschuldung der Städte zur Folge gehabt hatte. Eine Stadt wie Halle hatte damals 4 Millionen Taler Schulden, zum Teil an Gläubiger, die in den Zinslisten erschienen, trotzdem sie längst befriedigt waren, und von denen sich nicht konstatieren ließ, ob sie neue Kapitalien angemeldet hatten oder nicht. Den unglaublichsten Schlendrian und Nepotismus deckte die Entsendung des Kommissars Burkhardt nach Kleve-Mark auf. — Alle diese Schulden wurden nun möglichst rasch abgestoßen, eventuell auf den Staat übernommen; damit hört die Funktion der städtischen Kassen als lokaler Kreditinstitute nach Art der heutigen Banken auf, was allerdings vom wirtschaftlichen Gesichtspunkte vielleicht nicht wünschenswert war. Weiterhin wurde die städtische Finanzverwaltung vereinfacht durch Reduktion oder gänzliche Beseitigung der städtischen Steuern, an deren Stelle staatliche Zuschüsse, die sogenannten Kompetenzen, aus den Akziseerträgen, an die Stadtkassen kamen. Die Finanzverwaltung der Städte reduzierte sich so auf die Verwaltung des städtischen Vermögens, die notwendigsten städtischen Bauten, die Ausführung der nötigen Polizeiinstitute und die Auszahlung der Gehälter. Jede Veränderung im städtischen Etat ist an staatliche Genehmigung geknüpft, die Rechnungslegung findet einerseits vor den Stadtverordneten, hauptsächlich aber vor dem kontrollierenden Steuerrat statt.

6. Die vollständig verfallene Vertretung der Bürger-

schaft wird im Anschluß an ältere Einrichtungen wenigstens in etwas wieder belebt und zur Kontrolle des Magistrats verwendet. Die Stadtverordneten müssen in allen wichtigeren Sachen gehört werden, sie sollen in einer Reihe von Gegenständen den Magistrat unterstützen. — Das Institut der Stadtverordneten stammt also nicht, wie neuerdings behauptet worden ist, aus Kleve-Mark, sondern aus der Kurmark, und zwar aus den Verwaltungsreformen Friedrich Wilhelm I. Durch die Steinsche Reform sind die Kompetenzen dieser Stadtverordneten nur erweitert worden.

β. Der Steuerkommissar.

Die Umbildung der städtischen Zustände wurde zu einer dauernden durch die Kontrolle der sogenannten Steuerkommissare. 1680 zunächst geschaffen, um die Akziserechnungen abzunehmen, waren sie reisende Kontrollbeamte, Delegierte der Kommissariate, resp. der späteren Kammern. Jeder hatte sechs bis zwölf Städte unter sich, aber nur die Städte, nicht das platte Land. Der Bezirk umfaßte durchschnittlich zwei landrätliche Kreise. Der Steuerkommissar mußte jede Stadt zweimal jährlich besuchen; er traf bei seiner Anwesenheit teils allein, teils mit dem Magistrat Anordnungen aller Art und übte eine weitgehende Verwaltungs-Jurisdiktion. Die erste allgemeine Instruktion ist vom 6. Mai 1712 (Mylius III); die Ausdehnung des Amtes auf Ostpreußen und Kleve-Mark erfolgte 1713 bis 1720. Als die Akzise 1766 auf die französischen Behörden überging, wurde das Amt trotzdem beibehalten, da unterdessen die übrigen Verwaltungsgeschäfte, die Kontrolle des Gewerbewesens, der Kolonistensachen, der ganzen städtischen Verwaltung viel umfangreicher geworden waren. Die neue Instruktion ist vom 1. August 1766 (Richters Finanzmaterialien, Bd. 3). Der Steuerkommissar ist ein angesehener hoch besoldeter

Beamter. Das Amt erforderte bei dem Umfang der Geschäfte ein großes Bureau- und Subalternpersonal. Es war die Schule der besten Verwaltungsbeamten. Bestechungen kamen höchst selten vor. Die Aufgabe der Kommissare war, das städtische Verwaltungswesen zu säubern und in den rechten Gang zu bringen. Als dies Ziel erreicht war, sind sie überflüssig geworden.

Als Hilfs- resp. Unterpersonal des commissarius loci sind zu nennen:

1. Die 1713 geschaffenen Polizei- oder Kreisausreiter (Instruktionen vom 15. September 1713, 30. September 1733, 1. Februar 1753). Sie standen ursprünglich unter dem commissarius loci, später auch unter dem Landrat.

2. Die 1723 bis 1724 geschaffenen Fabrikinspektoren, welche für einzelne Städte hauptsächlich mit der Kontrolle der Wollindustrie beauftragt waren, da die Zunftbehörden dazu nicht ausreichten. Sie werden in der Regel aus den lokalen Magistraten genommen und verdrängen die älteren französischen Fabrikinspektoren, welche in einigen der größeren Städte seit der Einwanderung der Refugiés aus diesen selbst ernannt worden waren. Sie sind Vertrauensmänner der Kommissarien (Instruktion bei Mylius V, 2, S. 277).

3. Die 1736 ins Leben gerufenen Provinzial-Fabrikkommissare, Beamte von gleichem Rang wie der commissarius loci selbst. Für je zwei Steuerkommissare, resp. für je vier landrätliche Kreise wird ein solcher Kommissar angestellt, der nun als technisch-industrieller Beirat des commissarius loci diesen zu beraten und zu unterstützen hat (Instruktion bei Richter, Finanzmaterialien. Bd. 3, 169).

4. Für je eine Anzahl Städte zusammen werden Städte-Bauinspektoren, Städte-Forstmeister und in Ostpreußen Landphysici angestellt.

5. Endlich erhalten die Steuerräte später ein amtliches Bureaupersonal, Kalkulatoren, vereidigte Dienst-

schreiber usw. (Instruktion von 1782 bei Richter, Finanzmaterialien 3, 186).

Schmoller. Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. Fünf Artikel in der Zeitschrift f. preuß. Gesch. u. Landeskunde.

Bd. VIII. I. Übersicht über die Zustände vor 1713, hauptsächlich unter dem Großen Kurfürsten und Friedrich I.

Bd. X. II. Die Größe und Einwohnerschaft der Städte, sowie die Verfassungszustände vor der Reform.

Ebenda. III. Die Justiz-, Polizei- und Finanzverwaltung vor der Reform.

Bd. XI. IV. Die reformierenden Staatsbehörden, die Verwaltungsjustiz und das Verhältnis zu den Militärbehörden.

Bd. XII. V. Die städtischen Reglements von Emrich Juni 1715, Königsberg Juni 1724, Berlin Juli 1747.

γ. Das Landratsamt.

Das Landratsamt ist in der Zeit vom Dreißigjährigen Kriege bis gegen 1700 entstanden, hat aber seine eigentliche Gestalt und Ausdehnung erst unter Friedrich Wilhelm I. und in den ersten sechzehn Regierungsjahren Friedrichs II. erhalten. Nachdem die Vogteien verschwunden waren, genügten die Landeshauptleute dem Bedürfnis einer Vertretung der fürstlichen Gewalt in der untersten lokalen Instanz immer weniger, und der Versuch, das alte Landreuteramt zu größerer Bedeutung zu erheben, scheiterte im 17. Jahrhundert an der ständischen Opposition. So bot sich der ständische Kreisdirektor als Ersatz dar. Sein Amt hatte sich im Dreißigjährigen Kriege mit der Besorgung der Steuer- und Militärangelegenheiten konsolidiert; daneben hatte sich die ursprünglich fürstliche Funktion von Marsch- und Einquartierungs-Kommissarien

als notwendig herausgestellt. Diese Funktion ward zur Zeit des Großen Kurfürsten dem ständischen Kreisdirektor übertragen, der 1660 bis 1700 in der Regel als Kreiskommissar amtlich bezeichnet wird. Diesen ständischen Kreisdirektoren, welche nebenbei fürstliche Marschkommissare sind, wird in Brandenburg 1702 allgemein der vornehme Titel eines Landrats zugestanden, eine aus der ständischen Zeit her beliebte Bezeichnung, da die sogenannten Landräte diejenigen Mitglieder der Stände waren, welche neben den Hof- und Geheimen Räten, häufig sogar im Range über ihnen stehend, im Namen der Stände an der eigentlichen Regierung teilnahmen. Doch hat die Verleihung dieses Titels das Wesen des Amtes zunächst nicht geändert; man darf die Bedeutung dieses Aktes nicht überschätzen, wie Isaakſohn getan hat.

Nachdem das Amt eines Kreisdirektors und Marschkommissars in Brandenburg zusammengewachsen, in Pommern und Magdeburg dann 1713 bis 1715 absichtlich und nicht ohne heftigen Widerstand zusammengelegt war, bekam dieses halb lokalständische, halb militärisch-königliche Amt seinen Abschluß und seine eigentliche Kompetenzregulierung in den folgenden zwanzig bis dreißig Jahren vor allem dadurch, daß eine steigende Summe polizeilicher Befugnisse ihm übertragen werden, daß das Landratsamt mehr und mehr zum Exekutivorgan der Kammern auf dem platten Lande wird. Seine militärischen Funktionen erlöschen mit dem Jahre 1717, wo die Truppen definitiv von dem platten Lande weg in die Städte gelegt werden, dafür aber erwachsen dem Landratsamt durch die fortwährenden Reformen, die auf dem platten Lande durchgeführt werden, neue wichtige Aufgaben. Seit 1717 ist dem Landrat die Publikation der Gesetze, die landwirtschaftliche Polizei (monarchischer Bauernschutz!) übertragen. Als die Wollausfuhr auch auf dem platten Lande verboten wird, kommt die Kontrolle

der einschlägigen Bestimmungen hinzu. In Magdeburg waren die Landräte sogar märkischen Ursprungs, vielfach gewesene Offiziere.

In dieser Form ist das Amt dann 1742 nach Schlesien, 1752 nach Preußen, 1753 nach Kleve-Mark übertragen worden; in demselben Jahre werden die Kreisdeputierten als Stellvertreter des Landrats geschaffen; die schlesischen und preußischen Einzelinstruktionen der Landräte aus jenen Jahren umschreiben bereits die Amtspflichten des Landrats in ähnlicher Weise, wie die erste allgemeine Landratsinstruktion von 1766, die in der Hauptsache der Steuerratsinstruktion nachgebildet war.

Die Marschkommissare waren in älterer Zeit ebenso unzweifelhaft vom Fürsten ernannt, wie die Kreisdirektoren gewählt waren. In den Tagen Friedrich Wilhelms I. ernannte der König überwiegend die Landräte auf Vorschlag der Kammern; dasselbe geschah 1752 in Schlesien, 1753 in Ostpreußen. Erst als so das Amt konsolidiert war, führte Friedrich II. in den fünfziger Jahren eine Präsentation durch die Kreisstände ein, verlangte aber von 1770 an ein kameralistisches Examen bei der Kammer. Das Amt hatte im ganzen vorigen Jahrhundert seine Hauptbedeutung in der Repräsentation der fürstlichen Gewalt in der unteren Instanz. Die jährlich zweimal versammelten Kreisstände, in der Hauptsache nur aus dem angesessenen Adel bestehend, hatten neben dem Landrat bloß eine untergeordnete Bedeutung; alle Ortsobrigkeit im Kreise unterstand dem Landrat.

2. Die Justizreform des 18. Jahrhunderts.

a) Zustände vor der Reform.

Wenn von 1600 bis 1700 die deutsche Rechtspflege den tiefsten Standpunkt erreichte, den sie jemals eingenommen, so hatte das sehr einfache Ursachen. Die alten

germanischen Rechtsinstitute, die alte Gerichtsverfassung mit dem Richter als bloßem Vorsitzenden, den Schöffen als denen, die Recht sprachen aus dem naiven Rechtsbewußtsein des Volkes heraus, sowie das alte Prozeßverfahren genügten seit dem 13. Jahrhundert nicht mehr. Die komplizierteren wirtschaftlichen Verhältnisse erforderten eine Rechtsprechung, die von den Grundsätzen des ordnenden Verstandes, nicht bloß von denen des sittlichen Willens geleitet war. Das Römische Recht bot sich zur Aushilfe dar. Es war zwar in vielen Punkten schlechter als das deutsche, es war das Recht einer in Überkultur bereits verkommenden Gesellschaft, aber es war unendlich viel sicherer zu handhaben und vor allen Dingen geschrieben. Eine einheitliche monarchische Gewalt aber, die, wie in Frankreich, durch gelehrte Richter eine Reform großen Stils hätte durchführen können, fehlte in Deutschland. Dennoch drang das Römische Recht ein, begann der gelehrte Beamtenrichter die Schöffen zu verdrängen, die, meist zum Vorteil der geistlichen Jurisdiktion, das Vertrauen mehr und mehr verloren hatten, über die alten Stadt- und Landgerichte traten die kollegialischen höheren Beamtengerichte und Juristenfakultäten und modernisierten Schöppenstühle; es drang unaufhaltsam auch mit dem Römischen Recht der kanonistische schriftliche Prozeß vor. Es kam auch in vereinzelten Territorien, 1450 bis 1600, zur Abfassung neuer Landrechte und Prozeßordnungen. Aber dieser große Umbildungsprozeß, der das alte einheimische Recht mit dem römischen in organische Verbindung bringen sollte, an sich ein höchst notwendiger Fortschritt, kam durch die politische Misere des 17. Jahrhunderts überall ins Stocken, er erreichte nirgends seine eigentlichen Ziele, man bemerkte gegen 1700 fast nur die Schattenseiten eines Zwitterzustandes.

Das Kriminalrecht war in mittelalterlicher Barbarei (Tortur usw.) steckengeblieben, das Privatrecht be-

stand aus einem wirren Durcheinander römischer und germanischer Institute, aus endlosen Kontroversen und Unsicherheiten; schroff und unausgeglichen standen sich lokale Gewohnheiten und Statuten, fürstliche Gesetze und Römisches Recht gegenüber. An eine gegenseitige geistige Durchdringung des Einheimischen und des Fremden, wie sie nötig gewesen wäre, war nicht zu denken. Der ständische Klassenhochmut hatte den Verfall der alten Gerichtsverfassung nur dazu benutzt, um sich stärkeren Einfluß im Gerichtswesen zu verschaffen. Der schriftliche Prozeß mit seiner Subtilität und seinen Weitläufigkeiten, hauptsächlich entstanden, um die Aktenversendung an entfernte gelehrte Kollegien (Juristenfakultäten usw.) zu ermöglichen, führte zu einem Formalismus verderblichster Art und hatte die größten Mißbräuche im Gefolge, da nun alle Gewalt in die Hände brutaler bestechlicher Schreiber, betrügerischer Prokuratoren, die die eigentlichen Sachwalter waren, sportelsüchtiger, gewissenloser Advokaten, die die Schriftsätze verfaßten, gegeben war. Die Richter kümmerten sich nicht um die einzelnen. Es gab bis hinauf in die Obergerichte noch keinen gelehrten, besoldeten, anständigen Richterstand.

b) Verwaltungsjustiz.

In engem Zusammenhang mit der bodenlosen Rechtspflege steht die Ausbildung der Verwaltungsjustiz. Die Justiz- und Verwaltungsbehörden hatten sich in die Provinzial- und Zentralinstanz in den Jahren 1600 bis 1713 geschieden. Die Justiz der provinziellen Regierungen war, ganz wie die der französischen Parlamente, feudal, ständisch, an den hergebrachten Zuständen und Privilegien hängend. Die Verwaltung dagegen schuf das neue fürstliche Verordnungsrecht, legte die Hoheitsrechte anders aus. Die ganze monarchische Reform war in Frage ge-

stellt, wenn nicht der Geheime Rat, später die Kammern, eine Strafgewalt und eine Rechtsprechung über die Grenzen der staatlichen Hoheitsrechte erhielten, ja über dieses Gebiet hinaus, über alle Privatrechte, welche mit finanziellen, militärischen, gewerblichen Reformen zusammenhingen. Es war nicht zu vermeiden, daß diese Behörden einseitig den Standpunkt des staatlichen, fiskalischen Interesses vertraten und so manche parteiischen Entscheidungen fällten. Doch konnte es bei dieser Organisation in Preußen nie zu Willkürlichkeiten und Ungerechtigkeiten kommen, wie sie die französische Verwaltungsjustiz aufweist: dort waren nämlich die Intendanten befugt, schlechtweg alle Prozesse ohne Ausnahme von den ordentlichen Gerichten vor ihr Forum zu ziehen.

Die heftigen Kämpfe indessen, die auch in Preußen zwischen Justiz und Verwaltung vorkamen, wurden zunächst mehr und mehr im Sinne der letzteren entschieden, zuerst durch die Justizordnung vom 21. Juni 1713, dann durch die Konstitution über Expedierung von Justizsachen bei den Kommissariats-Behörden (15. April 1715), endlich durch das Kompetenzreglement vom 10. Dezember 1725. Fast alle Justizsachen aus dem Domanium und Stadtsachen wurden der Kammerjustiz oder einem iudicium mixtum (aus Kammergerichtsräten und Verwaltungsbeamten) unterworfen. Bei einzelnen Kammern wurden nun vier, acht oder mehr Advokaten angenommen und beschäftigt.

Cocceji wünschte 1747 bis 1749 im Zusammenhang mit seinen großen Justizreformen den Gerichten ganz ihre alte Stellung wiederzugeben, setzte seinen Willen aber nicht durch. Das Ressortreglement vom 19. Juni 1749 hebt wohl die für manche Fälle angeordneten collegia mixta auf, gibt dem Adel wieder mehr Möglichkeiten, seine jura quaesita zu verteidigen, als dies früher der Fall gewesen, läßt aber sonst die weitgehende Kammer-

justiz nicht nur auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, sondern auch auf dem des Privatrechts bestehen; es stellt den Grundsatz auf, daß alle Prozeßsachen Privater vor die Justiz, alle diejenigen aber, welche in statum oeconomicum et politicum einschlagen, vor die Verwaltungsbehörden gehören. Eine Jurisdiktions-Kommission aus Mitgliedern des General-Direktoriums und des Kammergerichts wurde für Kompetenzfragen 1756 eingerichtet. Im Zusammenhang mit den späteren Justizreformen Carmers bildet man bei jeder Kammer eine besondere Kammer-Justizdeputation, die dem Großkanzler mit unterstellt ist; doch wurde dadurch weder an dem Ressortreglement von 1749 noch an der Abhängigkeit der Kammerjustiz von der leitenden Anschauung in den Kriegs- und Domänenkammern etwas Wesentliches geändert. Erst 1797 bis 1808 wurde eine neue Grenzregulierung zwischen Justiz und Verwaltung vorgenommen, die bis zu der neuesten Verwaltungsreform in Kraft geblieben ist, deren Wesen die Zurückgabe der eigentlichen Privatrechtsprozesse an die Justiz, aber Aufrechterhaltung der Verwaltungsjustiz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts ist. Die 1797 von Schrötter für Neuostpreußen ausgearbeitete Verordnung, welche alles rein privatrechtliche den Justizbehörden wieder überwies, ist wörtlich in die bezüglichen Bestimmungen von 1802 und 1817 übernommen worden.

c) Coccejis Justizreform.

An einer Verbesserung des Justizwesens hatten schon der Große Kurfürst, Friedrich I. und Friedrich Wilhelm I. gearbeitet, — ohne viel Erfolg. Des letzteren Justizordnung von 1713 hatte nichts Wesentliches gebessert, einen Fortschritt bedeutete seine Kriminalordnung von 1737, welche die Kriminaljustiz den Gerichten unterster

Instanz zum größten Teil entzog; außerdem hatte er eine Vormundschafts- und eine Hypothekenordnung erlassen. Erst mit Cocceji trat die preußische Justizreform in ein erfolgreicheres Stadium. Dieser ausgezeichnete Mann war der Sohn eines bedeutenden Naturrechtslehrers, welcher der Nachfolger Pufendorfs in Heidelberg gewesen ist. Er selbst war anfangs Professor in Frankfurt a. O., dann jahrelang Richter. Er war ein Gelehrter und doch eine eminent praktische Natur, von reformatorischen Gedanken und ausgerüstet mit einer starken, durchgreifenden Willenskraft. Schon 1718 bis 1721 hatte er in Ostpreußen einiges erreicht. Aber erst 1738, als er Chef der Justiz geworden war, ohne nebenher das Präsidium eines Obergerichts zu führen (der erste eigentliche preußische Justizminister!), zeitigte seine Tätigkeit erhebliche Früchte, besonders 1746 bis 1755, wo er durch Friedrich II., dessen Vertrauen er durch die Einrichtung Ostfrieslands gewonnen hatte, energisch vorwärts getrieben wurde. Zwar hat er noch nicht, wie der König wünschte, ein jus certum, ein Landrecht, geschaffen (sein Entwurf eines Corpus juris Fridericianum, 1749 bis 1751, Halle, 2 Bde., blieb Fragment), auch hat seine Zivilprozeßordnung im Codex Fridericianus, 1748, die einen teilweisen Ersatz der Schriftlichkeit durch die Mündlichkeit erstrebte, ihr Ziel nicht erreicht, indem sie wesentlich nur auf dem Papier blieb; sein Naturrecht endlich, kein praktisches, sondern ein gelehrtes Werk, blieb unvollendet. Aber seine Bedeutung beruht vor allem darauf, daß er die Gerichtsverfassung umgestaltet und den preußischen Richter- und Advokatenstand eigentlich erst geschaffen hat.

Alle preußischen Lande wurden von den Reichsgerichten unabhängig gemacht, die Reste der mittelalterlichen feudalen Gerichtsbarkeit, besonders in der Mittelinstanz, wurden beseitigt, die Regierungen und Hofgerichte der Provinzen gänzlich umgestaltet und zu Mittelinstanzen

herabgedrückt, die Berliner Obergerichte (das Kammergericht und eine Reihe von Ober-Appellationshöfen) zu einem einzigen obersten Gerichtshof in vier Senaten zusammengezogen, von denen die drei ersten als Mittelinstanzen, der vierte, das spätere Obertribunal, als oberste Instanz des ganzen Staates fungierte. Den Gerichten unterster Instanz wurden schon 1717 und 1732 die Kriminalsachen genommen, an alle Richter wurde, teilweise schon früher, besonders aber seit 1749 die Anforderung gelehrter Bildung gestellt. 1755 ward eine Prüfungskommission eingesetzt, die Auskultatur und das Referendariat geschaffen. In Kleve-Mark und Ostpreußen wurden die bisherigen Richter- und Amtshauptmannsstellen, welche Justiz und Verwaltung vereinigten, beseitigt und kollegialische Richter erster Instanz bestellt. Auf dem ganzen Domanium des Staates wird dies 1764 und 1770 in Form der Domänenjustizämter nachgeahmt, d. h. den Domänenpächtern die Justiz genommen und dieselbe besonderen gelehrten Richtern übertragen. Seit 1750 zwang man auch den Adel, insgemein für die Verwaltung seiner Patrimonialjustiz gelehrte Richter zu halten. Es gab fortan nur noch drei Instanzen. Aktenversendungen an Juristenfakultäten und Schöffenstühle wurden verboten, die unteren Instanzen in die strengste disziplinarische Abhängigkeit von den oberen, die oberen von ihren Präsidenten und dem Großkanzler gebracht. Es gab fortan Konduitenlisten für die richterlichen Beamten. Die Prokuratoren wurden ganz beseitigt, Advokaten und Richter einer strengen Prüfung unterzogen, die Zahl der Richterstellen beschränkt, aber statt der bisherigen Sporteln auf auskömmliche Gehalte fundiert. Die Advokaten wurden in ihrer Tätigkeit beschränkt: sie durften nur an einem Gericht fungieren, die Gebühren erhielten sie erst nach Schluß des Prozesses, und zwar unter Beaufsichtigung des Gerichts. Ein ganzer Teil unfähiger oder unehr-

licher Elemente, alle Widerstrebenden wurden entlassen; es wurde ein tüchtiger, gelehrter, von Standesbewußtsein erfüllter Richter- und Advokatenstand geschaffen, im Justizdienst damals das erreicht, was in der Verwaltung 1713 bis 1723 gelungen war. Cocceji selbst reiste vielfach in den Provinzen umher; „ein wahrer Herkules im Reinigen von Justizställen" (Carlyle), hat er bei seinem Aufenthalt in Pommern 1747 allein in acht Monaten 2400 alte, hängengebliebene Prozesse erledigt. Der Codex Fridericianus (1748) enthielt neben dem neuen, nicht praktisch durchgedrungenen Zivilprozeß auch eine Dienstpragmatik für die Richter, welche ein wesentliches Mittel für die Erziehung des Standes wurde.

d) Der Zivilprozeß.

Die spätere Justizreform ging von dem Großkanzler Carmer und seinem Rat Suarez aus, 1780 bis 1795. Carmer, seit 1749 in preußischen Diensten, immer in Schlesien beschäftigt, seit 1768 Chef-Präsident aller Regierungen in Schlesien, Ordner des dortigen Hypotheken- und Prozeßwesens, Schöpfer des provinziellen Landschafts-Kreditsystems, war ein Mann von eminenter Persönlichkeit. Bei der Ordnung des Prozeßwesens in Schlesien hatte er eine Menge Prozesse durch mündliche Rücksprache mit den Parteien unter Umgehung der Advokaten persönlich erledigt. Die hierbei gemachten Erfahrungen waren der Ausgangspunkt seiner Prozeßreform. Der Richter sollte die Parteien selbst hören, der Advokat, welcher bisher den Prozeß geleitet hatte, sollte aus dieser Stellung verdrängt werden. Alle Hemmnisse des alten Formalismus sollten beseitigt, es sollte endlich einmal wieder wirklich materielles Recht gesprochen werden. 1774 bis 1775 schrieb Carmer zwei Denkschriften über bessere Justiz und legte im August 1774 den Entwurf einer neuen Prozeßordnung Friedrich dem Großen vor.

Seine Berufung zum Chef der Justiz und Großkanzler (1779) und damit die Inangriffnahme der weiteren Reformen knüpft sich an den willkürlichen und ungerechten Akt der Kabinettsjustiz des Großen Königs, der in dem Prozeß des Müllers Arnold gegen den Herrn von Gersdorff in seiner übergroßen Bauernfreundlichkeit das dem letzteren günstige, völlig begründete Urteil umstieß, eine Anzahl Richter und auch den damaligen Großkanzler und Justizchef Fürst kassierte. Carmer wurde dessen Nachfolger. Es handelte sich für ihn in dieser Stellung zunächst darum, dem Richter eine andere Stellung im Prozeß und in den ihm zugewiesenen Verwaltungsgeschäften zu geben. Die neue Prozeßordnung erschien 26. April 1781, und, wenig geändert, als allgemeine Gerichtsordnung 6. Juli 1793, 1783 außerdem eine Deposital- und Hypothekenordnung.

Der Grundgedanke des neuen preußischen Zivilprozesses ist die Beseitigung der Schriftlichkeit, Einführung der mündlichen Verhandlung, freiere Stellung des Richters gegenüber allen formalen Prozeßvorschriften, Verwandlung der Advokaten, die bisher den Prozeß wesentlich betrieben hatten, in Gehilfen des Richters, der nun den ganzen Prozeß beherrschen soll, nicht nur die formelle, sondern auch die materielle Wahrheit festzustellen hat. Große, wahre Gedanken, zu denen, nur in anderer Form, die neuesten deutschen Justizgesetze von 1877 zurückgekehrt sind, nachdem man vorher, unter Savigny und Mühler, von ihnen abgegangen war; sie treten nur damals in der Färbung des omnipotenten Polizeistaates auf. Indem man, wie Carmer, von den schlesischen Bauernprozessen ausging, wollte man gleichsam alle Rechtsprechung in ein summarisches Vergleichsverfahren verwandeln, machte die Parteien und Advokaten mundtot, stellte fast übermäßige Anforderungen an Fähigkeit und Charakter der Richter, wobei Carmer zu sehr den Maßstab seiner eigenen seltenen

11*

Persönlichkeit zugrunde legte; indem man dem Richter die weitgehendste Gewalt einräumte, belastete man ihn andererseits wieder mit einer so weitgehenden Verantwortlichkeit, daß er trotz seiner freieren Stellung ängstlich, vorsichtig und schwerfällig wurde. Jedenfalls wirkte die Reform nur so lange günstig, als der Richterstand an Bildung und Ansehen die bürgerlichen Mittelklassen weit überragte, als man in ihm eine irdische Vorsehung anzuerkennen geneigt war. Als diese Bedingungen im 19. Jahrhundert schwanden und als zugleich 1833 zum alten schriftlichen Prozeß zurückgekehrt wurde, ohne sonst die Stellung des Richters zu verändern, da mußten die preußischen Rechtszustände als veraltet und unhaltbar erscheinen, besonders gegenüber dem rheinisch-französischen Verfahren.

(In dieser Beurteilung des Carmerschen Zivilprozesses einige Differenzpunkte zwischen Schmoller und Stölzels Darstellung im „Suarez".)

e) Das Allgemeine Landrecht.

Das Römische Recht war im 15. und 16. Jahrhundert als das gelehrte geschriebene und das einer älteren wirtschaftlichen Kultur begünstigt worden, die germanischen Rechtsinstitute waren aber nicht bloß ethisch die höherstehenden, sie lebten zum Teil auch praktisch kräftiger fort; die lebendige Rechtsbildung blieb die partikuläre, an die alten Institute sich anschließende. Die große und schwere Aufgabe, diese zwei Strömungen zur Harmonie zu bringen, hatte man im 16. Jahrhundert schon angegriffen, das 18. Jahrhundert hatte schon mehrfach daran gearbeitet. Leibnitz und die preußischen Juristen planten 1690 bis 1700, Friedrich Wilhelm I. 1714 bis 1738 ein Landrecht, Cocceji gab Bruchstücke eines solchen 1749 bis 1755 heraus, Kreittmayr publizierte seinen Zivilkodex für Bayern, Maria Theresia ließ 1735 bis 1765 an einem

österreichischen Landrecht arbeiten. Turmhoch über all diesen Anläufen steht der erste gelungene Versuch einer Kodifikation des gesamten Privat-, Straf-, Staats- und Verwaltungsrechts, das Preußische Landrecht. 1780 bis 1788, entworfen unter Zugrundelegung von Auszügen aus dem Corpus juris, 1784 bis 1788 als Entwurf veröffentlicht, nach zahlreichen Begutachtungen von Privaten und Behörden umgearbeitet, 1792 unter dem Druck der reaktionären Parteien von einigen Sätzen über die Schranken der königlichen Gewalt gereinigt, als Allgemeines Landrecht 5. Februar 1794 publiziert, mit Gesetzeskraft vom 1. Juni desselben Jahres ab. Es war im wesentlichen die Arbeit eines Mannes, der das ganze ungeheure Material zusammenfaßte, die massenhaften Begutachtungen verarbeitete und so ein einheitliches Werk schuf. Suarez (latinisiert für Schwarz) ist der eigentliche Vater des Allgemeinen Landrechts. Neben seiner ungeheuren Arbeitskraft, seinen umfassenden Kenntnissen befähigte ihn zur Ausgestaltung dieses durchaus kasuistisch gehaltenen Gesetzbuches vor allem seine eigentümliche Gabe, vermittelst einer Art juristischen Phantasie sich konkrete Rechtsverhältnisse scharf und deutlich vorzustellen. Von den Provinzialrechten, die zur Ergänzung des Allgemeinen Landrechts dienen sollten, ist nur 1801/1802 das ostpreußische, 1844 das westpreußische zustande gekommen. Im übrigen hat das Landrecht allgemeine Geltung.

Die Kodifikation wollte keine wichtigen Neuerungen des materiellen Rechts herbeiführen, sie wollte nur in systematischer, für alles Volk verständlicher Weise zusammenfassen, was damals Rechtens war. Das Landrecht ist ein Spiegelbild des preußischen Beamtenstaates mit den liberalisierenden Tendenzen Friedrichs II. Seine Bedeutung liegt darin, daß es zum erstenmal für einen großen Staat mit ganz verschiedenartigen Provinzen eine durchgreifende Rechtseinheit schuf, daß es eine meister-

hafte Gesetzessprache ausbildete, daß es römische und germanische Rechtsinstitute mit Glück und Scharfsinn zu einem System verband, daß es auf der einen Seite die Quelle eines starken und energischen Rechtssinnes im ganzen Volke wurde, auf der anderen Seite die Grundlage schuf für die deutschen Kodifikationen des 19. Jahrhunderts. Savigny hat dem Werke vorgeworfen, daß es die Höhe und Schärfe der Prinzipien des Römischen Rechts aufgebe und doch auch nicht das individuelle Leben voll vergegenwärtige, nicht ohne Grund; aber auf diesem Wege allein glaubte man ein Volksbuch schaffen zu können. Die fernere wissenschaftliche Entwicklung litt darunter, daß man Kommentare und Bearbeitungen verbot. Aber daß man überhaupt diese Kodifikation zustande brachte, ist das Zeichen einer geistesstarken Epoche. Das Preußische Landrecht ist nicht sowohl Abschluß einer alten, als vielmehr Ausgangspunkt einer neuen Rechtsbildung, der erste Schritt zum Rechtsstaat.

3. Historischer Rückblick auf die Regierung Friedrichs des Großen.

Friedrich der Große hat von 1740—1786 drei Provinzen, Schlesien, Ostfriesland, Westpreußen, dem Staate einverleibt, das Areal desselben von 2186 auf 3456 Quadratmeilen, die Einwohnerzahl von 2,3 auf 5,4 Millionen, die reinen Staatseinkünfte von 7 auf 20 Millionen Taler jährlich, die Armee von 80 000 auf 195 000 Mann erhoben. Ohne die Absicht, die deutsche Reichsverfassung ganz entzweizuschlagen, hat er zum ersten Male kühn den Dualismus zwischen Preußen und Österreich begriffen, hat Preußen zur ersten protestantischen Kontinentalmacht erhoben und innerhalb der Reichsverfassung sich zum Schutzherrn der kleineren Staaten gegen Österreich aufgeworfen, hat die Ausdehnung Österreichs in Süddeutschland und

Bayern gehindert, im deutschen Fürstenbund das Vorbild des Norddeutschen Bundes geschaffen, durch die veränderte Machtstellung Preußens die ganze künftige Entwicklung Mitteleuropas in andere Bahnen gelenkt. Die neuen Provinzen hat er verstanden, in kurzer Zeit mit den alten zu verbinden, seine Kriege verstand er zu führen ohne Verschuldung des Staates und mit einer weitgehenden Schonung der heimischen wirtschaftlichen Kräfte. Die schweren Wunden des Siebenjährigen Krieges wußte er verhältnismäßig rasch zu heilen. Die systematische Pflege von Landwirtschaft, Handel und Industrie, die Förderung der Bevölkerung und der Kolonisation, des inneren Verkehrs und des Schulwesens verband er mit einer musterhaften Ordnung der Finanzen. Wie er, wenn es notwendig war, alle wirtschaftlichen Mittel seiner Länder für den Staat zu verwenden verstand, so stellte er doch auch andererseits alle Macht und Organisation des Staates in den Dienst großartiger geistiger und materieller Kulturpflege, einer fast staatssozialistisch zu nennenden Volkswirtschaft. Friedrich II. wollte dadurch für Preußen erreichen, was die Westmächte im 16. und 17. Jahrhundert erreicht hatten. Wenn er dabei später zu weit ging, so war er doch auch erfüllt von den liberalen Ideen seines Jahrhunderts, welche die unteren Klassen zu heben strebten, so hat doch gerade er durch die großen Justizreformen zuerst in Preußen den Schutz der individuellen Rechte gewährleistet. Wenn er so Großes erreichte durch eine zentralisierte Kabinettsregierung, so liegt der eigentliche Schlüssel hierfür zuletzt in seiner Persönlichkeit, wie sie unter den geborenen Fürsten der ganzen neueren Geschichte kaum je sich wiederholt. Der Mittelpunkt dieser unendlich reichen Persönlichkeit, die wie eine Verkörperung der zeitgenössischen Bildung nach allen ihren Richtungen hin erscheint, ist das beispiellos energische Pflichtgefühl, dem eine ungeheure Arbeitskraft entsprach. Von Hause aus

Idealist, hat Friedrich der Große doch zugleich einen außerordentlich praktischen Blick und das intimste Verständnis der Realitäten in den menschlichen und staatlichen Verhältnissen gehabt. Durchdrungen von dem rationalistischen Selbstbewußtsein des reformierenden 18. Jahrhunderts, ist er doch nie, selbst in seinen kühnsten Plänen nicht, weiter gegangen als bis zu dem Erreichbaren. Er suchte keine weitere Vergrößerung Preußens, als dessen Eigentümlichkeit zur Zeit vertrug, und das Maximum derselben hat er erreicht. Im Innern ist er weit entfernt von dem Experimentieren doktrinärer Reformer, wie sein Jahrhundert deren zeigt; er setzte hier das Werk seines Vaters fort, aber er durchdrang es mit neuem Geiste; volkswirtschaftlich und finanziell steht er auf der Höhe seiner Zeit. Und in der Mitte einer nach seinen Anweisungen rastlos schaffenden Arbeit steht er selbst als der tätigste, der „erste Diener des Staates". Aber die staatliche Zentralisation hat ihre Grenzen. Dies Prinzip der Unifizierung und Bevormundung hat der preußische friderizianische Staat überspannt. Die Bürger, die Bauern blieben unselbständig, es mangelte an freier, genossenschaftlicher Organisation auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens. Dies war der Punkt, an dem die späteren Reformen, zunächst die Stein-Hardenbergsche, ansetzen mußten.

4. Die zwanzig Jahre 1786—1806.

Preußen war 1786 der modernste Staat in Europa. Aber die Weiterbildung seiner Institutionen erfolgte nach dem Tode Friedrichs des Großen nicht so, wie es erforderlich gewesen wäre. Die Epoche von 1786 bis 1806 ist eine Zeit der Abspannung nach jahrhundertelangen Anstrengungen. Diese Zeit hat übermäßigen Tadel erfahren. Der Hof Friedrich Wilhelms II. war verschwenderisch

und doch noch der sparsamste der großen Höfe Europas; er war ausschweifend, aber noch lange nicht so, wie etwa der von London. Es war die Zeit der großen Staatsumwälzung in Frankreich und der großen Ideenumwälzung in ganz Europa. In Frankreich hatte der aufgeklärte Despotismus sein Ende heraufbeschworen; in Preußen forderte er noch keineswegs zur Beseitigung auf.

In den Jahren 1786—1806 dehnte sich der Staat von 3536 auf 5630 Quadratmeilen aus, von $5^{1}/_{2}$ auf 10 Mill. Einwohner. 1792 war Ansbach-Bayreuth, 1793 Südpreußen, Thorn, Danzig, 1795 Neuostpreußen und Neuschlesien, 1803 Paderborn, Münster, Hildesheim, Erfurt u. a., 1806 Hannover und Lauenburg erworben worden. Das reine Staatseinkommen stieg von 20 auf 35 Mill. Taler; der allgemeine Wohlstand, Kapitalbildung, Handel hatten die größten Fortschritte gemacht, der Luxus hatte mehr zugenommen als vorher in 200 Jahren. Aber die großen polnischen Erwerbungen schwächten den Staat viel mehr, als sie ihm nützten, ihre Einverleibung war so falsch, wie die Annahme Hannovers aus Napoleons Händen. In einer Periode unerhörter Veränderungen im europäischen Staatensystem beherrschte die oberste staatliche Leitung Preußens Unentschlossenheit und Unsicherheit, die zum Teil aus der gefährdeten Stellung in den neuen polnischen Gebieten sich erklärt. Die alten Staatseinrichtungen, auf dem persönlichen Regiment energischer Fürsten beruhend, blieben in der Hauptsache bestehen und konnten jetzt nur ungünstig wirken. Sie sind durchweg in Stillstand und Verknöcherung begriffen, die Anzahl der Behörden ist zu groß, der Mechanismus der Verwaltung zu schwerfällig geworden, bureaukratischer Formalismus und Vielschreiberei überwuchern das gesunde Staatsleben. Eine kräftige Persönlichkeit im Zentrum fehlte. Unverantwortliche Kabinettsräte und Adjutanten regierten statt des Fürsten und der Minister. Human-liberale An-

schauungen, die schon teilweise Friedrich II. selbst gepflegt, die naturrechtlichen, politisch-konstitutionellen, physiokratischen Theorien erfüllten das jüngere Beamtentum, vermochten aber noch keine Reform großen Stils herbeizuführen, sondern nur Zweifel und Unstetigkeit zu erzeugen. Wie die von Stein damals geplante Reform des Akzise- und Steuerwesens nicht zustande kam, so verliefen zahlreiche Pläne, auch der Armeereform, im Sande. An die wichtigste und dringlichste Aufgabe, die gesamten gesellschaftlichen Kräfte wieder in lebendige Verbindung mit dem Staat zu bringen, konnten die damaligen Spitzen der kastenartig vom Volk abgeschlossenen höheren Beamtenkreise nicht denken. Nichtsdestoweniger zeigen zahllose Reformen im kleinen, der gesamte Zustand der Rechtspflege, der Verwaltung, der Finanzen ein in seinem Kern gesundes Staatswesen. Der Zusammenbruch des Staates beweist keine innere Fäulnis desselben; er beweist nur, daß im Moment die siegreich vordringenden Reformtendenzen noch nicht der Spitzen der Staatsgewalt sich bemächtigt hatten und daß die Schwierigkeiten der damaligen Lage zu groß waren für die alten Generale und die alten Minister, die damals an der Spitze standen. Vincke, der durch seine Reisen und seine Sachkenntnis aufs genaueste mit den Zuständen der westeuropäischen Staaten bekannt war, fällt über Preußen ein verhältnismäßig sehr günstiges Urteil. Lichtpunkte in dieser Zeit sind namentlich die vollendete Emanzipation der Domänenbauern und die musterhafte Verwaltung Hardenbergs in Ansbach-Bayreuth. Auch im Bergwesen wurde Tüchtiges geleistet. Das schlimmste Übel war die Kabinettsregierung von Lombard und Genossen unter Friedrich Wilhelm II., während Friedrich Wilhelm III. wohlmeinende Leute, wie Beyme, heranzog, die aber auch jetzt den maßgebenden Einfluß übten, ohne in die verantwortliche Stellung einzutreten.

IV. Die Stein-Hardenbergsche Zeit.

1. Die Reorganisation des Staates.

Durch den Tilsiter Frieden vom 9. Juli 1807 verlor Preußen 2851 Quadratmeilen mit über 5 Millionen Einwohnern, und, von 1807 bis 1814 auf 2856 Quadratmeilen mit 4½ Millionen Einwohnern beschränkt, mußte es seine Armee auf 42 000 Mann reduzieren, an Frankreich über 1 Milliarde Frank zahlen. Die Steuerorganisation des Staates, auf die keine Spur einer popularen Bewegung einwirkte, fiel einem Kreise jüngerer liberaler Beamten und Offiziere zu, die in Opposition zu dem alten System, genährt von den Ideen Montesquieus und Adam Smith', schon vor 1806 überwiegend zu angesehenen Stellungen gelangt waren, auch längst die Reformen, deren der Staat bedurfte, vorbereitet hatten: Stein, Hardenberg, Humboldt, Schrötter, Vincke, Schön, Altenstein, Friese, Scharnhorst, Gneisenau, Boyen.

Stein war der erste wirklich regierende und verantwortliche Minister Preußens, der auch persönlich den Vortrag beim König hatte. Sein Ministerium dauerte nur vom 5. Oktober 1807 bis zum 24. November 1808, wo seine in Napoleons Hände gefallenen Briefe ihm dessen Achtung und die Verdrängung aus dem preußischen Staatsdienst zuzogen. Ihm folgte das zweijährige Ministerium Dohna-Altenstein bis zum 14. Juni 1810, welches, schwachmütig und wenig orientiert über die Fragen der äußeren Politik, an den schwierigen finanziellen Anforderungen der Zeit scheiterte. Dann trat Hardenberg als Staatskanzler ein bis zu seinem Tode 1822. Er war nicht ein Mann von so großen, gesunden Ideen für die Verwaltung, von so praktischem Scharfblick für das einzelne, von so feuriger Energie und so hohem sittlichen

Idealismus wie Stein, aber gerade das Lavierende, Diplomatische seiner Haltung, seine ungemeine Gewandtheit und Schlauheit, welche selbst einen Napoleon zu täuschen vermochte, verbunden mit Beharrlichkeit und bedeutender administrativer Einsicht, waren Eigenschaften, welche die damalige Lage des Preußischen Staates vor allem erforderte. Der wesentliche Unterschied aller dieser Ministerien gegen die früheren liegt darin, daß von 1807 an der leitende Minister die innere und äußere Politik im wesentlichen bestimmte. Das Werk Hardenbergs vor allem ist nun einerseits der Befreiungskampf gegen Napoleon, die außerordentlich schwierige, den Staatsbankerott vermeidende Finanzleitung und die Wiederherstellung eines Staatsgebiets von 5686 Quadratmeilen mit 10 Millionen Einwohnern, andererseits die Reformgesetzgebung. Die neue Gestaltung des Preußischen Staates 1814/15 beruhte auf der Überlassung des größeren Teils der früher polnischen Provinzen an Rußland, der fränkischen Besitzungen an Bayern, Ostfrieslands an Hannover. Die beiden letzten Landesteile waren, so schwer man sich von ihnen trennte, doch für den eigentlichen Staatszweck zu entfernt gelegen. Die polnischen Erwerbungen hatten nur eine Ableitung Preußens von den eigentlichen Aufgaben seiner deutschen Politik bedeutet; der polnische Landesteil, der, um Schlesien und Ostpreußen zu verbinden, auch jetzt noch beim Staate blieb, bereitete demselben in der Folgezeit noch Schwierigkeiten genug. Zu den zusammenhängenden alten Provinzen kamen nun neu hinzu das bisher schwedische Vorpommern, das bis auf den heutigen Tag in Recht und Verwaltung einige Besonderheiten behalten hat, die nördliche Hälfte von Kursachsen, ein rein protestantisches Gebiet, welches wesentlich zur Abrundung des Kerns der preußischen Monarchie beitrug, im übrigen so preußenfeindlich, wie irgend möglich, hauptsächlich aber die rheinisch-westfälischen Lande, früher meist

geistliche, in französischem Sold stehende Territorien, jetzt fast ein Menschenalter unter französischer Verwaltung mit überwiegend französischen Sympathien, fast ganz katholisch, vom übrigen Staate geographisch durch Hessen und Hannover getrennt. Die Assimilierung dieser westlichen Hälfte der Monarchie bildet ein Hauptelement, wenn nicht das ausschlaggebende, für die Geschichte des Preußischen Staates im 19. Jahrhundert. Der bürgerlich-demokratische Liberalismus, die ultramontane Partei und der wissenschaftliche Sozialismus sind antipreußischen, rheinischen Ursprungs.

Die neue Einteilung des Staates in 10, später in 8 Provinzen, 25 Regierungsbezirke, 333 Kreise fand auf Grund der Verordnung vom 30. April 1815 statt. Nur teilweise an das Bestehende sich anlehnend, stieß sie auf unendliche Schwierigkeiten, wie überhaupt die neuen Bestandteile des Staates unter vorherrschendem Lokal- und Provinzialgeist der Einheit des Staates, der einheitlichen Verwaltung und Gesetzgebung nicht bloß Jahre, sondern teilweise Jahrzehnte widerstrebten.

An der Reformgesetzgebung müssen zwei Seiten unterschieden werden: die eine Tendenz derselben war gerichtet auf soziale und wirtschaftliche Zwecke: deren Hauptträger war Hardenberg, während die andere Seite der Reform, der Versuch einer Wiederbelebung des staatlichen Sinnes im Volke, hauptsächlich von Stein ausgegangen ist.

So durchgreifend die Reformpläne liberalisierender Tendenz von 1808—1823 waren, so haben sie doch das Wesen der staatlichen Verwaltung, die vorherrschende Richtung des Staatslebens auf einen militärischen Beamtenstaat zunächst nicht geändert. Man könnte nur sagen, daß infolge der Persönlichkeit Friedrich Wilhelms III. und der herrschenden liberalen Tendenzen das hohe Beamtentum eine Art bureaukratischer Staatsverfassung vollendet habe.

2. Die Umgestaltung der Verwaltung.

a) Die obersten Staatsbehörden.

α. Staatskanzleramt und Fachministerien.

Die Reform in der Zentralinstanz der Staatsbehörden wird bezeichnet durch die Schaffung des Staatskanzleramts, der Fachministerien und des Staatsrats.

Gegenüber der früheren Herrschaft des Geheimen Kabinetts wollten Stein und Hardenberg einen diktatorischen, allein verantwortlichen Staatsminister, den Staatskanzler. Aber Stein meinte das Staatskanzlertum nur als eine vorübergehende Bildung; im Prinzip war er für eine kollegialische Verwaltung der Zentralinstanz: die eigentlich regierende Behörde sollte der Staatsrat sein, der zwar auch die Minister umfaßte, aber als von ihm abhängige, gewissermaßen subalterne Ressortchefs. Diesen Gedanken der Kollegialität in der Oberinstanz hat Hardenberg gänzlich fallen lassen. Er behielt das ihm 1810 übertragene Staatskanzlertum bei, welches mit einer sehr weitgehenden Gewalt über alle anderen Minister ausgestattet war. Doch behauptete Hardenberg diese Macht voll nur bis zum Jahre 1814, solange er die Ministerien des Äußern, der Finanzen und der Polizei in seiner Hand vereinigte. Von da bis zu seinem Tode blieb er eine Zwischeninstanz zwischen den Ressortministern und dem König, beherrschte aber weder diesen noch jene. Seine beiden Nachfolger (Voß-Buch und Kleist von Nollendorf) entbehrten jeder Bedeutung; das Amt ging wieder ein.

An Stelle des General-Direktoriums und seiner zahlreichen Departements und der anderen Immediatstellen traten nach französischem Muster 5 Fachministerien (Äußeres, Krieg, Inneres, Finanzen, Justiz), je mit einem verantwortlichen Minister an der Spitze und mit bürokratischer Verfassung, nach Steins Gedanken dem Staats-

rat, nach der Hardenbergschen Organisation dem Staatskanzler untergeordnet. Dadurch wurde die Einheit der Verwaltung in jedem Hauptzweige derselben sichergestellt; der Departementschef konzentrierte in sich eine Gewalt, wie sie die Minister des 18. Jahrhunderts nie gehabt. Dieselbe wurde freilich in der Praxis dadurch ermäßigt, daß die wichtigsten Fragen an das kollegialische Staatsministerium kamen und daß für viele andere, besonders rechtliche Fragen in Preußen an der Praxis festgehalten wurde, die Entscheidung durch den Minister und seine Räte kollegialisch treffen zu lassen. Im übrigen ist für die Zeit bis 1840 zu bemerken, daß der ständisch-provinzielle Plan (1819—1823), wieder zu Provinzialministern zurückzukehren, mißlang (den für diesen Plan fast schon gewonnenen König und seinen Generaladjutanten von Witzleben von der Ausführung abgehalten, sie überzeugt zu haben, daß damit das völlige Auseinanderfallen Preußens verbunden sei, ist das Verdienst Humboldts und Hippels), ferner daß in der Abgrenzung der Geschäfte in den einzelnen Ministerien vielfacher Wechsel eintrat und die ausschließlich durch den König repräsentierte Einheit der Staatsgewalt kaum Herr zu werden vermochte über die Ressortkonflikte der einzelnen Ministerien untereinander.

β. Der Staatsrat.

Der Staatsrat, wie ihn Stein projektierte, war ein erweiterter Ministerrat, der nicht bloß Gesetze und Verwaltungsmaximen beraten, sondern die ganze Verwaltung einheitlich beherrschen sollte. Hardenberg bestimmte schon 1810, daß der zu bildende Staatsrat ganz aus der laufenden Verwaltung hinauszurücken sei, und blieb dabei, als der Staatsrat am 20. März 1817 wirklich ins Leben trat. Der Staatsrat, bestehend aus den Prinzen, Ministern, Abteilungsdirektoren, Feldmarschällen, Oberpräsidenten

und einigen anderen hohen Beamten und ernannten Mitgliedern, in 7 Fachsektionen und einem Plenum verhandelnd, wurde die oberste beratende Behörde für alle Gesetze und allgemeinen Maßregeln; seine anderen Funktionen aber, wie z. B. bezüglich der Beamtenentlassung, der Staatsschuldenverwaltung u. a. treten ganz zurück. Seine gesetzebegutachtende Funktion hat der Staatsrat 1817—1848 in gewisser Beziehung musterhaft erfüllt; es sind aus seinen Beratungen eine Reihe materiell und formell vollendeter Gesetze hervorgegangen; aber einen entscheidenden Einfluß auf die Krone oder auf die Ressortminister konnte der Staatsrat nicht erwerben, ebensowenig auch Vertrauen beim Volke, da seine Beratungen durchaus geheim waren.

b) Die Oberpräsidenten.

Das Amt der Oberpräsidenten hatte Stein in Anlehnung an das Institut der früheren schlesischen, westfälischen, fränkischen Oberpräsidenten so geplant, daß der Oberpräsident an der Spitze von ein bis zwei Provinzen und mehreren Kammern als Vertreter des Ministers alles kontrollieren sollte, ohne eine selbständige Mittelinstanz zu bilden. In diesem Sinne führt dann Altenstein 1808 die Oberpräsidenten tatsächlich ein, während sie Hardenberg 1810 unter allgemeinem Beifall wieder als schädlich und überflüssig beseitigte. Als aber 1815 der Staat viel größer wurde, die Einteilung desselben in Provinzen beschlossen war und die Beibehaltung des Kollegialsystems in der Regierungsinstanz eine lebendige und kräftige Oberbehörde über denselben wünschenswert machte, stellte man am 30. April 1815 das Amt wieder her und bildete es durch die Instruktion vom 23. Oktober 1817 und 31. Dezember 1825 weiter aus. Die Oberpräsidenten wurden jetzt zu einer bureaukratischen Zwischeninstanz zwischen Ministerium

und Regierung, sollten als Stellvertreter der Minister alle Provinzialbehörden kontrollieren und die Angelegenheiten besorgen, welche sich auf die ganze Provinz beziehen, z. B. die ständischen. Zugleich wurde der Oberpräsident Vorsitzender der Provinzial-Medizinalkollegien, Schulkollegien und Konsistorien. Eine Reihe der älteren Oberpräsidenten haben in hervorragender und selbständiger Weise das Wohl ihrer Provinzen gefördert und so dem Amte eine steigende Bedeutung verliehen. (Vincke für Westfalen, Merkel für Schlesien, Sack für die Rheinprovinz, Schön für Ostpreußen, Bassewitz für Brandenburg, Zerboni für Posen.) Mit der neueren Verwaltungsreform und der dadurch bedingten Selbständigkeit der Provinzen und ihrer Institute haben die Oberpräsidenten eine neue Bedeutung als Vertreter der Staatsgewalt gegenüber den provinzialständischen Instituten erhalten.

c) Die Regierungen.

In der mittleren Instanz blieben die Kriegs- und Domänenkammern als kollegialische Behörden, seit 1808 Regierungen genannt; sie sollten nach dem Plane Steins und Hardenbergs mehr als bisher für ihren Bezirk den Vereinigungspunkt der gesamten inneren Staatsverwaltung bilden. Daneben hatte Stein den Plan, ihnen ständische, unbezahlte Ehrenmitglieder beizugeben; derselbe kam aber ebensowenig zur Ausführung, wie der Hardenberg-Bülowsche Gedanke, sie in bureaukratische Präfekturen zu verwandeln. Die Beibehaltung der Kollegialität sollte Gleichförmigkeit und Unparteilichkeit garantieren, die Räte selbständig und charakterfest machen, die Regierungen in gewissem Sinne befähigen, Vertreter ihres Bezirks zu werden. Die Verordnung vom 15. April 1814 und die Geschäftsinstruktionen vom 15. Oktober 1817 und 23. September 1825 regeln das einzelne. Die Regierungen

zerfallen in Abteilungen für das Innere, für das Kirchen- und Schulwesen, für Domänen, Forsten und direkte Steuern, für indirekte Steuern. Ihre Kompetenz war eine viel größere als die der alten Kammern; eine Verwaltung nach Gesetzen wird ihnen ebenso eingeschärft, wie die Förderung des Staats- und Gesamtwohls. Solange der absolute Staat ohne ausgebildete Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichte bestand, waren die Regierungen die eigentlichen Bollwerke einer gerechten und unabhängigen Staatsverwaltung. Sie mußten in der parlamentarischen Zeit, nach Ausbildung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichte, naturgemäß dem bureaukratischen Präfektensystem weichen. Den Charakter der Universalität haben sie frühe eingebüßt, zuerst durch die Loslösung der provinziellen indirekten Steuerdirektoren, durch die provinziellen Konsistorien und Schulkollegien, dann durch die Generalkommissionen (für Separationen, Zusammenlegung von Grundstücken u. dgl.) und die Oberbergämter, durch die provinziellen Intendanturen und Oberpostdirektionen.

d) Die Städteordnung.

Was die Lokalverwaltung betrifft, so ward dieselbe auf dem platten Lande von der Reform im wesentlichen noch unberührt gelassen, in den Städten aber durchaus geändert und auf andere Grundlagen als bisher gestellt, durch die Städteordnung von 1808, welche die Grundsätze einer gesunden Selbstverwaltung in Deutschland einführte und den Glanz- und Höhepunkt der Stein-Hardenbergschen Reform bildet.

In den Städten herrschten bisher die Steuerräte und die Garnisonchefs; Justiz und Verwaltung waren völlig ineinander übergegangen; aller lebendige Bürgersinn war längst ertötet. In den Städten der Rheinprovinz wurden

Bürgermeister und Gemeinderat nach französischer Weise ernannt, letzterer durfte Beschlüsse fassen, wurde aber nicht zu pflichtmäßiger Arbeit im Dienste der Gemeinde erzogen.

Von den Denkschriften, die sich Stein für eine Neugestaltung der Stadtverfassung einreichen ließ, fand die des Königsberger commissarius loci Frey am meisten seine Beistimmung. Sie wurde zur Grundlage der neuen Städteordnung, welche Schrötter eiligst auszuarbeiten hatte. Formell war dieses Gesetz äußerst unvollkommen, aber die Grundgedanken waren die richtigen. Die Städteordnung beseitigte die bisherige staatliche Bevormundung der Städte mit dem Amt des Steuerrats, sie nahm den Städten Justiz und Polizei und erklärte dieselben für Staatssache. Die Stadtverwaltung aber wurde relativ sehr selbständig; sie wurde gelegt:

a) in die Hände eines von den Stadtverordneten gewählten kollegialischen Magistrats, der aus besoldeten und unbesoldeten Mitgliedern besteht mit einer Amtsdauer von zwölf resp. sechs Jahren;

b) einer von der stimmfähigen Bürgerschaft gewählten Stadtverordnetenversammlung, welche den Magistrat kontrolliert und ursprünglich in finanziellen Dingen fast allein entschied;

c) einer Reihe von Verwaltungsdeputationen, welche, dem Magistrat untergeordnet, aus Magistratsmitgliedern, Stadtverordneten und Bürgern bestehend, einen bedeutenden Teil der angesehenen Bürger zu selbsttätiger Pflichterfüllung im Dienst des Gemeinwesens zwingen.

Indem der Schwerpunkt der Stadtverwaltung mehr und mehr in die Magistratskollegien und namentlich in die Bürgerdeputationen fiel, wo einige wenige bezahlte, dem Staatsbeamtentum gleichstehende Stadträte, mit einer sehr großen Zahl im Ehrenamt unentgeltlich tätiger Bürger praktisch zusammenwirkten, die Stadtverordneten selbst

aber durch ihre Teilnahme an den Deputationsgeschäften zugleich alle Bedürfnisse der Verwaltung im einzelnen kennenlernten, wurde die Gefahr vermieden, daß die Stadtverordneten sich als souveränes Lokalparlament fühlten, welches etwa seine zufälligen egoistischen Majoritätsinteressen durch einen abhängigen Bürgermeister zur Herrschaft bringen konnte. Sehr richtig war auch der Gedanke, daß die Magistratsmitglieder nicht alle, wie Stein wollte, vorübergehend ihr Amt hatten und daneben ein bürgerliches Gewerbe trieben, was zu den Mißständen der französischen Mairewirtschaft getrieben haben würde, sondern daß hier besoldetes, meist dauerndes Beamtentum mit dem kürzeren bürgerlichen Ehrenamt in glücklicher Mischung verbunden wurde. Das Verhältnis von Magistrat und Stadtverordneten wurde durch die späteren Gesetze, hauptsächlich durch die Städteordnung von 1831, dahin geändert, daß in finanziellen Dingen beide Kollegien sich gleichstehen; auch die Staatsaufsicht mußte später wieder etwas verstärkt werden, da in den kleinen Städten mitunter noch haarsträubende Beschlüsse gefaßt wurden (die Wälder abzuholzen u. dgl.); auch wurde die Abgrenzung des Bürgerrechts und das Wahlrecht später noch modifiziert. Aber die Grundgedanken blieben und haben sich in jeder Beziehung bewährt.

3. Die Neuordnung der Erwerbsgesellschaft.

Die Neuordnung der wirtschaftlichen und der sozialen Verhältnisse knüpft sich vor allem an die Institute der Gewerbefreiheit, der Gleichstellung von Stadt und Land, an die Beseitigung aller ständischen Vorrechte im Grundeigentumserwerb, an die Aufhebung der Erbuntertänigkeit, die Ablösung der bäuerlichen Lasten, die Separationen und die Herstellung eines freien Grundeigentums. Durch die Gewerbefreiheit wurden die vielfach be-

schränkten, kontrollierten, reformierten Zünfte vollends aufgehoben, das Verbot des Gewerbebetriebs auf dem platten Lande fiel hinweg. Unabhängig von korporativen Satzungen und Beschränkungen durfte jeder überall unter Beobachtung der allerdings auch bei der Gewerbefreiheit notwendig befundenen staatlichen Bestimmungen sein Gewerbe betreiben. Was die Umgestaltung der agrarischen Verhältnisse anbetrifft, so hatte die französische Revolutionsgesetzgebung alle bäuerlichen Lasten, einen großen Teil ohne jede Entschädigung, beseitigt. Die rheinisch-westfälische Gesetzgebung war diesem Beispiel gefolgt, und man machte nun auch in Preußen unter Stein und Hardenberg einen großartigen Anlauf, ebenfalls das ganze agrarische System von Grund aus umzugestalten, nach Maßgabe der Adam Smithschen Gedanken einer weitgehenden persönlichen Freiheit und Mündigkeit aller Wirtschaftssubjekte. Für die Durchführung war leider nur ein Teil der Bauern nicht reif genug, und deshalb war es ein verhängnisvoller Fehler, daß von 1807 an der monarchische Bauernschutz ganz oder teilweise fallengelassen wurde — ganz gegen Steins Meinung. Es entstand so, teils sofort, teils später, unter Abänderung der älteren Gesetze eine Tendenz zum Bauernlegen, die von 1807 bis 1848 einem großen Teil, vor allem der Kleinbauern, die selbständige wirtschaftliche Existenz kostete.

Das Edikt vom 9. Oktober 1807 hob die Erbuntertänigkeit und den Gesindezwangsdienst auf, schuf den freien Bodenverkehr, behielt aber in bezug auf das Auskaufen der Bauern durch die Gutsherren doch gewisse Schranken bei, die freilich dann in den Ausführungsverordnungen für die einzelnen Provinzen verschieden scharf gefaßt waren. Das entscheidende Regulierungsedikt vom 14. September 1811 war nun dem Bauernstand sehr viel günstiger; es behielt für den größten Teil des Bauernstandes den königlichen Bauernschutz bei bis

zur Durchführung der Regulierung, die womöglich innerhalb kürzester Zeit erfolgen sollte, und wenn auch die Repräsentantenversammlung von 1811 bereits manche Bestimmungen in das Gesetz brachte, um die Gutsherrschaften zu begünstigen, so würde doch die Durchführung dieses Gesetzes dem Bauernstand sehr günstig gewesen sein. Das ganze Gesetz ist aber bald sistiert und niemals ausgeführt worden. An seine Stelle trat die Deklaration vom 29. Mai 1816, in Wahrheit ein ganz neues Regulierungsedikt, welches durch die weitgehende Einschränkung der Rechtswohltat der Regulierung (d. h. der Ablösung der Lasten) den größeren Teil der kleineren lassitischen Bauern, der Kossäten und Gärtner, der Legung resp. Verwandlung in Pächter und Instleute preisgab. Die Verordnung vom 7. Juni 1821 über Ablösung der bäuerlichen Lasten von Grundstücken, welche eigentümlich oder zu Erbpacht besessen werden, garantierte auch nicht eine schnelle Ausführung. Einzelne weitere Spezialgesetze für Schlesien gingen noch hinter die Deklaration von 1816 zurück, und so wurde die ganze Aus- und Durchführung der Agrarreform bis zum Jahre 1850 eine langsame, schleppende, abgesehen von der Provinz Posen, für welche ein besonderes Gesetz 1822 im Geiste des bauernfreundlichen Edikts von 1811 gegeben wurde. Erst das Ministerium Manteuffel ordnete durch das Gesetz vom 2. Mai 1850 definitiv die Verhältnisse. Die Ablösung der bäuerlichen Lasten kam nun schnell in Gang, die neue und liberale Ordnung der Regulierungsfähigkeit hat wenigen lassitischen Kleinbauern mehr genützt, sie waren fast sämtlich verschwunden.

Muß danach auch die Legende von den außerordentlich segensreichen Wirkungen namentlich der agrarischen Reformen dieser Epoche berichtigt werden, so ist doch im Prinzip damals die Beseitigung der feudalen Gesellschaftsordnung durch die moderne staatsbürgerliche Rechtsgleich-

heit proklamiert und im wesentlichen durchgesetzt worden. Die erste Folge hiervon war die Umgestaltung aller wirtschaftlichen Verhältnisse, die Freiheit des wirtschaftlichen Verkehrs. Als weitere Konsequenz ergab sich die Notwendigkeit einer Änderung der Gemeinde- und der Steuerverfassung. Die erstere erfolgte in Form der bereits besprochenen Städteordnung.

4. Die Reform des Heerwesens.

Die Armee Friedrichs des Großen setzte sich in den letzten Jahren zum großen Teil aus auswärtigen Geworbenen, zum Teil auch aus abenteuernden Offizieren zusammen, der gemeine Mann war ein vaterlandsloser Proletarier, vom Bürger getrennt und von ihm verachtet. Diese Armee war das Erzeugnis des aufgeklärten Despotismus, der feudalen Gesellschaftsverfassung und der militärischen Technik des 18. Jahrhunderts. Die zunehmende Rücksichtnahme auf finanzielle und gewerbliche Interessen seit dem Siebenjährigen Kriege, die Übertreibung der alten Taktik bis zur Spielerei, die Beibehaltung der alten schwerfälligen Verpflegung und der ausländischen Werbung, die Ehrfurcht vor den Traditionen der Vergangenheit und die Schwerfälligkeit der Verwaltung, welche es nicht zu Reformen kommen ließen, erklären die Niederlage von 1806. Die französische Armee siegte nicht bloß durch ihre Generale, sondern ebenso durch die während der Revolutionskriege vollzogene Demokratisierung und Nationalisierung des Heeres, durch die neue Fechtweise mit Plänklerscharen und tief aufgestellten Angriffskolonnen im Gegensatz zu der alten Lineartaktik, endlich durch ihre leichte Beweglichkeit und das dieselbe bedingende Requisitionssystem.

In Preußen hatte man die Notwendigkeit einer

Reform längst eingesehen. Hertzberg hatte 1792 ein neues Kantonreglement eingeführt, ohne jedoch prinzipielle Besserungen damit zu verbinden. Knesebeck und Rüchel drangen weiterhin auf Reformen, aber der alte Feldmarschall Möllendorff widersprach. 1806 war man über die Errichtung einer Landmiliz, der sogenannten Vaterlandsreserve, von 50000—60000 Mann einig, aber es war zu spät; die Katastrophe von Jena erfolgte noch vor dieser Neubildung. Von 1807 bis 1812 erfolgten dann mehrere Reformen, welche die handgreiflichsten Übelstände beseitigen und die Heeresverfassung mit der neugeordneten Staatsverfassung in Einklang bringen sollten, aber noch nicht ein neues produktives Prinzip aufstellten. Die ausländische Werbung sollte aufhören, die Exemtionen von der Dienstpflicht wurden eingeschränkt, die Behandlung der Soldaten und das Strafsystem erfuhren eine Änderung im Sinne der Humanität, der Rechtsgleichheit, der soldatischen Ehre; das Offizierkorps unterlag einer durchgreifenden Reinigung und Umbildung unter Beseitigung der adligen Vorrechte; die Spitze der Militärverwaltung wurde das neugebildete Fachministerium für den Krieg; die bisherige Kompagniewirtschaft wurde beseitigt, die veraltete Taktik aufgegeben, eine neue administrative und taktische Einteilung vorgenommen. Das Krümpersystem ermöglichte es, bei der vertragsmäßigen Präsenzstärke von nur 42 000 Mann allmählich womöglich das ganze waffenfähige Volk durch die Armee gehen zu lassen. Man erhielt dadurch eine zahlreiche, aber allerdings nicht gut ausgebildete Armee für den Krieg. Der Gedanke der allgemeinen Wehrpflicht, der damals in den maßgebenden Kreisen bereits zur Diskussion gestellt war, begegnete noch dem allerheftigsten Widerstande, wie namentlich die Verhandlungen von 1810 bewiesen. Dohna und Altenstein waren, als Vertreter der Zivilverwaltung in einer arbeitsgeteilten bürgerlichen Gesellschaft, unbedingt gegen diese

so tief in das Erwerbs- und das soziale Leben einschneidende Reform; statt dessen empfahlen sie das Konskriptionssystem mit Stellvertretung, wie es in Frankreich herrschte. Scharnhorst machte dagegen in einer Denkschrift darauf aufmerksam, daß die Wehrpflicht im Altertum als soziales Vorrecht betrachtet worden sei; daß das einzige Kompensationsmittel für die Befreiung von derselben in der Überwälzung der gesamten Steuerlast auf die befreiten Klassen liege; daß eine gesunde politische Entwicklung dabei nicht denkbar sei.

Erst der Befreiungskrieg von 1813—1815 brachte dann die großen Pläne Scharnhorsts zur Reife. Es ist nichts als eine Legende, daß die allgemeine Wehrpflicht eigentlich 1812/1813 durch die Maßregeln der ostpreußischen Stände inauguriert sei. Was damals gebildet wurde, war nur eine Provinzialmiliz von provisorischem Charakter mit Beibehaltung des Prinzips der Stellvertretung. Die allgemeine Wehrpflicht wurde vielmehr erst begründet durch die königliche Verordnung vom 9. Februar 1813. Neben der rasch vergrößerten stehenden Armee ward die Landwehr ins Leben gerufen. 1813 wesentlich aus bisher unexerzierten Bauern und Kleinbürgern bestehend, nahm sie am Feldzuge einen immerhin ehrenvollen Anteil, allerdings unter dem Kommando aktiver Offiziere. Nach dem Friedensschluß ward man wieder schwankend. Eine Königliche Kabinettsorder vom 29. Mai 1814 hob die allgemeine Wehrpflicht und das Institut der Landwehr wieder auf. Man kehrte aber auf die rechte Bahn endgültig zurück durch das Wehrgesetz vom 3. September 1814 (Kriegsminister von Boyen) und durch die Landwehrordnung vom 21. April 1815. Die preußische Armee bestand danach aus drei ganz verschiedenen Teilen:

1. Aus der stehenden Armee, welche den Mittelpunkt der Feldarmee bildete und zugleich die kriegerische Vor-

schule für die ganze Nation sein sollte, mit dreijähriger Präsenz- und zweijähriger Reservepflicht;

2. aus der Landwehr ersten Aufgebots, die jährlich nur wenige Wochen zusammentrat, eine ganz selbständige Formation, ein besonderes, im wesentlichen aus den sich selbst verpflegenden, mit einjähriger Präsenzpflicht Dienenden hervorgehendes, im Frieden beurlaubtes und unbesoldetes Offizierkorps hatte, aber im Felde der stehenden Armee ganz gleich stand; sie wurde gebildet durch die 26- bis 32jährigen, die durch die stehende Armee hindurchgegangen, sowie durch die 20- bis 32jährigen, die diese Vorschule nicht durchgemacht;

3. aus der Landwehr zweiten Aufgebots, welche erst im Kriegsfalle aus den 32- bis 39jährigen gebildet wurde und nur als Festungsbesatzung, Reserve u. dgl. gebraucht werden sollte.

Das Festhalten an dem Gedanken der Gesetze von 1814 und 1815 wurde in der Friedenszeit von Anfang an dadurch erschwert, daß man mit Rücksicht auf die Finanzen die stehende Armee auf 115 000 Mann beschränken mußte und so, vollends bei der großen Zahl von Kapitulanten, die man beibehielt, in dieselbe jährlich nur einen kleinen Teil der Wehrpflichtigen, etwa 20 000 Mann, einstellen konnte. Man mußte sich zum Los entschließen in bezug auf ihre Auswahl. Der Rest der Pflichtigen wurde unter dem Namen der Landwehrrekruten nur einige Wochen lang eingeübt und dann sofort der Landwehr zugeteilt, die natürlich dadurch von Jahr zu Jahr an Kriegstüchtigkeit verlor. Neben der militärischen Unzweckmäßigkeit, die das Institut auf diese Weise bekam, ward es auch bei der fortschreitenden Reaktion der Feudalen und der reformfeindlichen Altpreußen vielfach von politischen Gesichtspunkten aus verdächtigt. Nach dem Urteil dieser Kreise, die sich übrigens auch auf Aussprüche des Kaisers Alexander, des Herzogs von Wellington stützten, war die Landwehr etwas

Revolutionäres, Staatsgefährliches, ja geradezu Antimonarchisches. Die Militärs der neuen Schule wurden mit in diese Verdächtigungen hineingezogen. Gneisenaus Generalkommando in Koblenz erschien den reaktionären Kreisen am Berliner Hofe als „Wallensteins Lager". Der militärischen Untüchtigkeit der Landwehr, welche zur Folge hatte, daß sich allmählich alle militärischen Autoritäten gegen dieselbe erklärten, suchte der König, der, namentlich unter dem Einfluß des Generaladjutanten von Witzleben, an dem Gedanken festhielt, daß diese Brücke zwischen Volk und Heer bewahrt werden müsse, im Jahre 1819 zunächst dadurch abzuhelfen, daß die selbständigen Landwehr- und die Linienbrigaden zu einem Divisionsverband unter einem aktiven Führer vereinigt wurden, um gemeinsame Übungen abzuhalten. 1830 beseitigte man dann ganz das System der Landwehrrekruten unter Beschränkung der Kapitulantenzahl und Abkürzung der faktischen Präsenzzeit bei der Infanterie auf zwei Jahre; man erreichte auf diese Weise, daß man bei wenig erhöhter Friedenspräsenzstärke jährlich die doppelte Zahl Rekruten einstellen, Linie und Landwehr ausschließlich mit zweijährig Gedienten besetzen konnte. Die Landwehr wurde hierdurch verbessert, die Linie aber in ihrer Ausbildung verschlechtert und außerdem für einen großen Teil der Bevölkerung die allgemeine Wehrpflicht tatsächlich außer Übung gesetzt.

Während nun zugleich in der langen Friedenszeit unter den liberalen Theorien (namentlich Rottecks und anderer) die Anschauung sich verbreitete, daß die ganze stehende Armee durch ein Milizsystem mit wirklich allgemeiner Wehrpflicht zu beseitigen sei, während andererseits das Offizierkorps, immer noch meist aus Adligen bestehend und von feudal-royalistischem Geiste erfüllt, zu dem liberalen Bürgertum in einen immer feindlicheren Gegensatz kam, der die liberale Schwärmerei für

das Milizsystem nur noch steigerte, wiesen die Mobilmachungen und die Feldzüge von 1848—1850 auf die dringende Notwendigkeit einer Verstärkung des Berufselements in der Armee hin; Linie und Landwehr wurden 1852 brigadeweise vereinigt, 1856 kehrte man zur dreijährigen Dienstzeit zurück, und zugleich suchte man das Linienoffizierkorps soweit auszudehnen, daß im Falle einer Mobilmachung die Landwehr ersten Aufgebots überwiegend durch Linienoffiziere kommandiert werden konnte. Von da war es nur noch ein Schritt zu den Reformen von 1859 bis 1862.

5. Die Finanzreform.

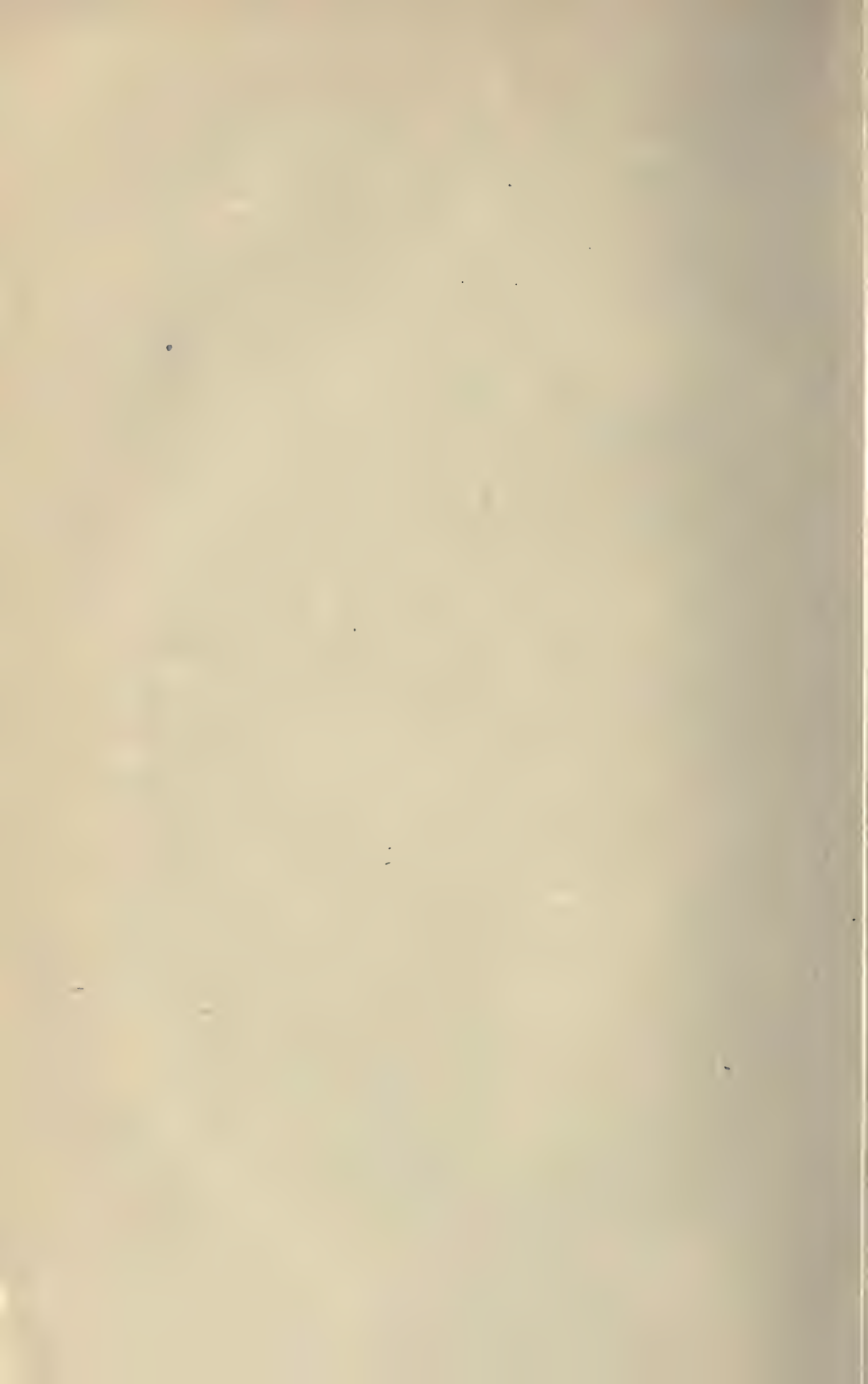
Unter dem Druck der fast unerschwinglichen an Frankreich zu zahlenden Kontribution, sowie der Kriegskosten für die Feldzüge in Rußland und Frankreich hatte sich der Preußische Staat genötigt gesehen, gegen die früheren Grundsätze seine Zuflucht zum Staatskredit zu nehmen. Es ist im wesentlichen Hardenbergs Verdienst, daß man den Bankerott vermied und bis 1820 zu einer klaren Neuordnung der Staatsschuld und zu einem äußerst sparsamen Ausgabeetat von 50 Millionen Talern Nettobudget kam. Der Ausgabeetat von 1805 hatte 28 Millionen betragen, aber seitdem waren große und dichtbevölkerte Provinzen hinzugekommen, außerdem hatte man jetzt die Staatsschuld zu verzinsen und zu amortisieren. Hardenberg hat sich, um dieses Resultat zu erzielen, bis 1817 in einem ewigen finanziellen Experimentieren bewegt, aus dem zwar wenig Dauerndes hervorging, das aber doch über die augenblickliche Notlage hinweghalf. Die Einnahmen des Staates wurden nun von 1818 bis 1820 wesentlich anders als vorher gestaltet. Diese Umgestaltung litt an recht bedeutenden Mängeln; ein beherrschender, das ganze Finanzsystem von einheitlichem Gesichtspunkte aus ordnender Geist fehlte.

Hardenberg blieb schließlich der Träger der ganzen Reform, obwohl er, trotz seiner sonstigen finanziellen Gewandtheit, in Steuersachen keineswegs kompetent war. Der tüchtige Finanzminister von Bülow blieb nicht lange, sein Nachfolger von Klewitz erreichte seine Kraft und seine Fähigkeiten bei weitem nicht, er war eine etwas weiche, hilflose Natur. Aus den alten lokalen Zöllen und Akzisen hatte man 1818 ein sehr gemäßigtes Außenzollsystem gebildet. An die Stelle der Akzise traten allgemeine indirekte Steuern, welche gleichmäßig die Städte und das platte Land erfaßten. Auch auf diesem Gebiete wurde also der alte Gegensatz von Stadt und Land im wesentlichen aufgehoben. Über die Ausbildung des Systems dieser indirekten Steuern nun herrschte eine tiefgehende Meinungsverschiedenheit zwischen dem praktischen, energischen Bülow und dem idealistisch-doktrinären Humboldt. Ersterer wollte die indirekten Steuern zu einer ausgiebigen Finanzquelle machen; Humboldt widersprach dem im Staatsrat und drang dafür auf eine Reform der Grundsteuer. Die Folge war, daß von den zu besteuernden Gegenständen Tabak und Wein nur einer äußerst geringen Abgabe unterworfen wurden, während die Steuer auf Bier und Branntwein zwar verhältnismäßig höher, aber doch unbedeutend normiert wurde. Die Mehl- und Fleischbesteuerung der alten Akzise wurde jedoch, in den größeren Städten wenigstens, an Stelle der 1820 eingeführten Klassensteuer belassen. Das einträgliche Salzmonopol blieb ziemlich unverändert bestehen. Die Stempelabgaben wurden 1822 im Anschluß an das Bestehende neu geordnet. Der wundeste Punkt aber an dieser ganzen Neubildung war, daß man die alten Steuerprivilegien (des Adels usw.) bestehen ließ und an den alten Grundsteuern trotz aller Versprechungen einer Ausgleichung nichts Wesentliches änderte. Erst eine viel spätere Reform hat endlich die Einheit der Grundsteuern

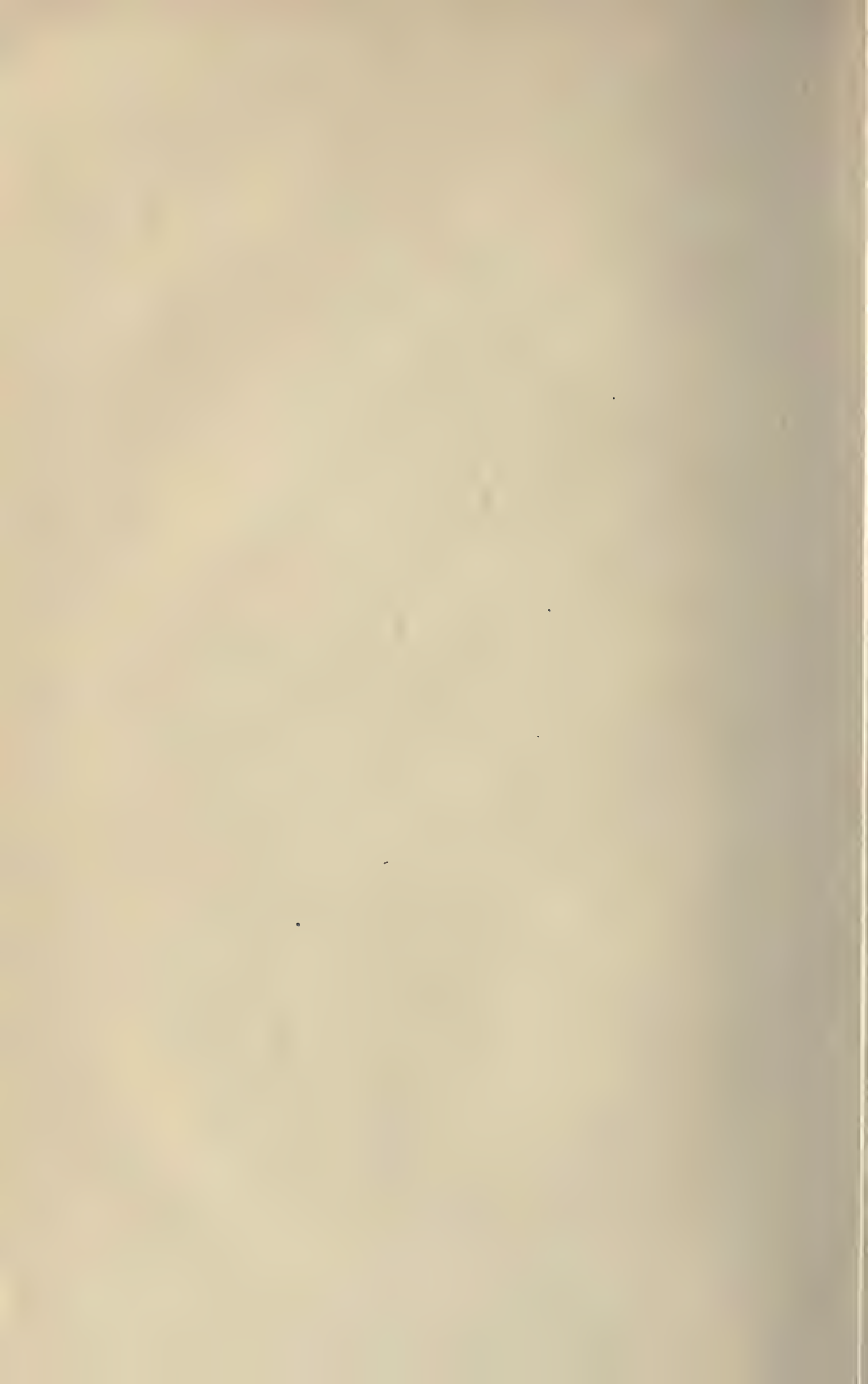
im ganzen Gebiete des Preußischen Staates durchgeführt. In den Städten wurden die Servisumlagen in der Ordnung, die sie nach dem Siebenjährigen Kriege (1767) erhalten hatten, als städtische Grund- und Häusersteuer beibehalten, eine sehr mäßige Gewerbesteuer hatte schon 1810 Hardenberg eingeführt. Alles das aber genügte noch nicht, das sparsam bemessene Budget von 1820 zu decken. Es blieb ein namhaftes Defizit, zu dessen Beseitigung die reaktionäre Partei noch einmal versuchte, Abstriche in den Ressorts einzelner Etats herbeizuführen. Glücklicherweise gelang das nicht; wie aber das Defizit zu decken sei, darüber gingen die Meinungen im Staatsrat weit auseinander. Weder auf eine Ausdehnung der indirekten Steuern noch auf eine Einkommensteuer konnte man sich einigen. Als naturgemäßer Mittelweg zwischen beiden ergab sich die Klassensteuer, als eine abgestufte Personalsteuer (ähnlich der alten Kopfsteuer), welche Klewitz nach den Vorschlägen seines Direktors J. G. Hoffmann vertrat. Auch Hardenberg war für diese Maßregel und setzte sie trotz mehrfacher Opposition im Staatsrat durch (1820). Hoffmanns Vorschlag hatte ursprünglich in dem Gedanken gegipfelt, die ungleich hohe Grundsteuer in den verschiedenen Provinzen durch eine dem Wohlstand derselben entsprechend normierte Höhe der Klassen, sowie der Mahl- und Schlachtsteuersätze zu kompensieren. Die Mahl- und Schlachtsteuer nämlich wurde, wie schon oben erwähnt, in den größeren Städten an Stelle der Klassensteuer beibehalten. Aber diese Maßregel würde die Einheit der Steuer in den verschiedenen Provinzen zerstört, dazu auch einigen Provinzen, z. B. Pommern, unverhältnismäßig große Lasten aufgebürdet haben. Der Staatsrat verwarf deshalb den Vorschlag einstimmig. Die Klassensteuer war unstreitig eine Maßregel von großer Härte für die ärmeren Klassen der Bevölkerung; dieser sowie andere gewichtige Gründe finden sich in dem

ausgezeichneten Gutachten, welches der damalige Prinz Wilhelm, der spätere Kaiser, gegen die Klassensteuer abgab, angeführt. Nichtsdestoweniger war dieselbe zu ertragen und hatte doch das Gute, daß sie alle Schichten der Bevölkerung mit dem staatlichen Sinn durchdrang, der sich an die allgemeine Pflicht des Steuerzahlens knüpft. Allerdings wäre eine Beschaffung des staatlichen Bedarfs durch Ausdehnung der indirekten Steuern nach Bülows Plan angezeigter gewesen. Gerade das Zurücktreten der indirekten Steuern und ein fast übermäßiger Druck der direkten charakterisiert so das neue, 1810—1820 begründete System. — In volkswirtschaftlicher Beziehung aber war am allerwichtigsten, daß es später, 1828—1833, dem genialen Finanzminister Motz gelang, dem preußischen Zollsystem eine Reihe anderer deutscher Staaten einzufügen und so einerseits die künftige deutsche Einheit vorzubereiten, andererseits den Volkswohlstand und den Absatz der preußischen Industrie außerordentlich zu heben.

G. Schmoller. Epochen der preußischen Finanzpolitik. Jahrb. f. Gesetzgebung usw. N. F. Bd. 1.



V. Die Zeit von 1840.



1. Die Verfassungsfrage bis zum Jahre 1840.

War das Beamtentum in dem preußischen Staate des 17. und 18. Jahrhunderts ein wichtiger Faktor gewesen, so wurde es seit dem Tode Friedrichs des Großen allmählich zur herrschenden Klasse. Die beliebige Entlaßbarkeit der Beamten war schon unter Friedrich Wilhelm II. beseitigt, jede Absetzung eines solchen an die Genehmigung des Staatsrats resp. des Königs geknüpft worden. Den Zugang zum höheren Staatsdienst hatte ein systematisches Prüfungswesen geregelt, das mit der Abiturientenprüfung begann. Das allgemeine Landrecht endlich hatte nach vielen Seiten hin die königliche Gewalt zugunsten der Beamtenkollegien beschränkt (Teil 2, Tit. 10). Unter Friedrich Wilhelm III. erlangt dann das Beamtentum, resp. dessen Führer und Spitzen erst in der Form des Geheimen Kabinetts, dann in der eines Ministerpräsidenten und Staatskanzlers, endlich in der einer kleinen Zahl gleichstehender Ressortminister, die, in ihrem Departement allmächtig, sich im Staatsministerium zusammenfinden, eine noch erhöhte Bedeutung. Die heftigen Kämpfe um die Stellung des Kabinetts, des Staatsrats, des Staatskanzlers, der Ressortminister, der Oberpräsidenten usw. waren überwiegend Fragen der Machtverteilung innerhalb des Beamtentums. Trotz der ernsten und für die Folgezeit maßgebenden Anläufe zur Belebung der Selbstverwaltung und zur Einführung einer Repräsentativverfassung blieb für den 1814/1815 neu gebildeten Staat die Zusammenfassung der heterogenen Teile zu einem Ganzen und die Durchführung der sozialen, finanziellen, militärischen Reformen die Haupt-

sache, und das Mittel dazu war eine möglichst kräftige und einheitliche Verwaltungsmaschinerie, deren Vorbild Hardenberg in Westfalen und Frankreich sah. Der oft betonte Grundsatz einer monarchischen Regierung auf demokratischer Grundlage bedeutete praktisch zunächst nur eine verstärkte Macht des Beamtentums, das ja nun auch unter der Führung einer Reihe großer und charakterfester Generale, Minister und Oberpräsidenten, trotz aller persönlichen Kämpfe derselben untereinander, den Staat auf neuer Grundlage herstellte. Es war nur ein Irrtum zu glauben, daß, abgesehen von diesen Persönlichkeiten, in der sogenannten bureaukratischen Staatsverfassung an sich die Garantie für eine dauernde gesunde Weiterentwicklung des Staates liege.

Der preußische Staat war in seiner Neugestaltung von 1814/1815, namentlich durch den Besitz von Rheinland-Westfalen, vor das Problem gestellt, einen großen paritätischen Staat mit den liberalen Formen eines relativ freien und selbständigen Kirchenwesens und bald unter Hinzutritt einer relativ freien Presse, eines freien Vereinslebens zu regieren, — ein Problem, das noch kein anderer Kulturstaat Europas glücklich gelöst hat. Das Problem wurde erschwert durch die zunehmende Kirchlichkeit und Orthodoxie der Zeit und durch die unreifen Ideen und Vorschläge des Liberalismus bezüglich der Möglichkeit, das kirchliche und geistige Leben unbedingt frei sich selbst zu überlassen. Der Liberalismus übersah in seinen Idealen von Kirchen-, Schul-, Vereins- und Preßfreiheit, daß es sich dabei nicht bloß um individuelle Freiheiten, sondern um soziale Machtorganisationen handelt, daß gerade ein Kulturstaat mit freieren Verfassungs- und Verwaltungsformen innerhalb seines Bereiches nicht verschiedene Machtorganisationen gleicher Stärke neben seiner eigenen dulden kann, daß die glückliche

Entwicklung des politischen Verfassungslebens unbedingt ruhen muß auf einer einheitlichen geistigen und sittlichen Lebensströmung, daß ein solcher Staat also verschiedene Kirchenlehren und verschiedene Parteidoktrinen nur so-lange und insoweit ertragen kann, als sie sich größeren einheitlichen gemeinsamen Tendenzen und Gefühlen als bloße Unterströmungen unterordnen.

So sehr der Freiherr vom Stein als Minister eine Repräsentation des Volkes durch Grundbesitzer geplant, so sehr Hardenberg eine Konstitution als den Abschluß seiner Reformen betrachtet und eine solche wiederholt durch Gesetze, z. B. durch das besondere Gesetz vom 22. Mai 1815 und dann durch das Staatsschuldengesetz vom 17. Januar 1820 versprochen hatte, so große Schwierigkeiten und Bedenken standen doch einer übereilten Verfassungsbildung entgegen; vor allem brauchte Preußen Ruhe nach innen wie nach außen; es konnte den Zollverein, die neue Gewerbe- und Agrargesetzgebung viel leichter durch die bloße Bürokratie durchführen.

Nach der Bildung des Staatsrats 1817 sollte zunächst eine Kommission, bestehend aus Altenstein, Beyme, Klewitz, die ständischen Verfassungszustände der einzelnen Provinzen untersuchen, um festzustellen, was davon brauchbar sei, was das Volk wünsche. Das Resultat war ein rein negatives. Erst 1819 legte Hardenberg einem Ausschuß derselben Staatsratskommission seinen Entwurf einer Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Staatsverfassung vor, nach welchem die Vertreter Grundbesitzer sein und durch indirekte Wahlen gewählt werden sollten, doch konnte er denselben, nachdem er Humboldt als seinen persönlichen Rivalen gestürzt, gegen die konservativ-feudalen Strömungen der Zeit nicht retten. Eine Kommission aus seinen Gegnern sollte zunächst nur über Provinzialstände weiterberaten (11. Juni 1821).

Aus diesen Beratungen ging unter dem Einfluß des damaligen Kronprinzen das Gesetz über die Provinzialstände vom 5. Juli 1823 und die daran sich anschließenden einzelnen Provinzialgesetze hervor.

Ohne lebendige Erinnerung an die Kämpfe der preußischen Staatsgewalt mit den Provinzialständen glaubte man durch möglichste Annäherung an die ältere landständische Verfassung, durch eine weitgehende Bevorzugung der Standesherren und Rittergutsbesitzer in der Stimmenverteilung gegenüber den Städten und Bauern, durch die Forderung eines mindestens zehnjährigen Grundbesitzes für jeden Vertreter, durch die Forderung von Zweidrittelmajoritäten in allen wichtigen Fragen, durch das Recht jedes Standes, mit zwei Dritteln seiner Stimmen eine itio in partes zu verlangen, durch die Beschränkung der Provinzialstände auf bloße Begutachtung der ihnen vorgelegten Provinzial- und Staatsgesetze, durch die Beschränkung des Petitionsrechts auf Gegenstände provinzieller Natur, der dispositiven Beschlüsse auf Kommunalangelegenheiten, durch königliche Ernennung des Landtagsmarschalls, enge Schranken der Geschäftsführung, Ausschluß der Öffentlichkeit usw. der neuen Institution die Gefahr zu benehmen, daß sie wechselnde Volksmeinungen zum Ausdruck bringen, durch demokratische Umtriebe die Macht der Krone gefährden könne. Dies erreichte man wohl zunächst, aber um einen Preis, der zu hoch war: statt den staatlichen Gemeingeist förderten die Stände nur den provinziellen; statt dem Adel Arbeit und Pflichten aufzulegen, förderte man seine Ansprüche auf veraltete Vorrechte; statt die Gesetzgebung zu beleben, wurden die Provinziallandtage bald ein Hemmnis jeder fortschreitenden Entwicklung.

2. Friedrich Wilhelm IV. und die Verfassungsfrage.

a) 1840—1848.

Als Friedrich Wilhelm III. 1840 starb, hinterließ er Finanzen und Volkswirtschaft in blühendem Zustand; Fürst und Volk waren einig gewesen, die Verfassungsfrage zunächst ruhen zu lassen, der Zollverein war begründet, in der auswärtigen Politik schloß man sich unbedingt Österreich an, das eben dafür Preußen in Deutschland, hauptsächlich in den Zollvereinsangelegenheiten, freie Hand ließ. In den inneren Zuständen hatte sich trotz der Zensur eines mit Macht entwickelt: ein lebendiger Kampf der Meinungen über politische Dinge; es standen sich in Literatur und Tagespresse zwei Strömungen namentlich gegenüber, 1. die liberale, auf die Mittelklassen sich stützend, das französische und belgische Verfassungsleben als Muster verehrend; sie sah in Kant (Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre 1796), Rotteck, Welcker (Staatslexikon), daneben aber auch in dem viel maßvolleren Dahlmann („Die Politik auf Grund und Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt") ihre geistigen Führer. Die überwiegende radikale Mehrheit innerhalb dieser Partei ging von einem abstrakten Idealismus, von der naturrechtlichen Vorstellung des Staatsvertrags, ja der Volkssouveränität aus; ohne tiefere Kenntnis der Wirklichkeit und der Geschichte forderte sie eine fast unbegrenzte Freiheit der Individuen auf allen Gebieten, hielt die unvermittelte Einführung demokratischer Einrichtungen für möglich, erwartete von einer konstitutionellen Verfassung ohne weiteres die Heilung aller Übel; in starkem Haß gegen Adel, Militär und Beamtentum begehrte sie in Wirklichkeit vor allem Einfluß und Herrschaft für die bürgerlichen Mittelklassen; 2. die konservative Strömung, die ihre Wurzeln teils in dem Franzosenhaß der Deutsch-

tümelei und der Romantiker, in den Anschauungen der Konvertiten, wie Gentz, A. Müller u. a., teils in der rationalistischen Politik der Gewalt, wie sie namentlich Albrecht von Haller vertrat, teils in der historischen Schule von Niebuhr und Savigny, teils in der nach-kantischen, spekulativ-idealistischen, die Staatsmacht verherrlichenden Philosophie von Fichte, Schelling, Hegel hatte. Die Theorien dieser eng verwandten Richtungen hatten ihre Bekenner auf den Universitäten und Kanzeln, im Adel, im höheren Beamtenstand usw. Die Möglichkeit rationaler, plötzlicher politischer Neugestaltung leugnend, in Österreich und der katholischen Kirche ihren Halt findend, wollten sie an das Historische, echt Deutsche anknüpfen, die ständische Gliederung und Verfassung erhalten und beleben; in Wirklichkeit begehrten sie die Herrschaft der feudalen Klassen.

Beide Richtungen waren ausschließlich auf theoretischem Boden erwachsen, reichten mit ihren Konsequenzen gleichsam noch nicht in das Detail der politischen Tagesfragen; sie hatten sich nirgend praktisch versucht; sie beherrschten nicht den Staat, sondern einzelne gesellschaftliche Klassen und Kreise, und zwar solche, die nicht durch Mitarbeit an praktischen Aufgaben der Verwaltung geläutert, zunächst nur Einfluß und Herrschaft suchten. Beide repräsentierten zunächst ziemlich gleichmäßig einen politischen Dilettantismus.

Eine wie die andere Richtung der öffentlichen Meinung stand ziemlich feindlich dem Beamtentum gegenüber, das zwar aus allen Kreisen der Gesellschaft sich ergänzte, aber doch nachgerade eine abgeschlossene, herrschende Klasse geworden war. Innerhalb des Beamtentums allein fand sich Sachkenntnis der Details und praktische politische Arbeit; aber die großen Impulse der Stein-Hardenbergschen Zeit hatten sich erschöpft, die noch vorhandenen mittleren Talente begannen in Ressort-

kämpfen und Karrieremachen und in der Verteidigung der erworbenen Machtstellung unterzugehen. Der alt gewordene Beamtenkörper verletzte die Feudalen durch seine Rechts- und Steuergleichheits-Bestrebungen, das Bürgertum durch die Theorie vom beschränkten Untertanenverstand (Rochows Zirkularorder anläßlich der Opposition der Göttinger Sieben), zuletzt selbst das Königtum durch seine routinenhafte Bevormundung. Die Bureaukratie als Form der Staatsverfassung mußte aufhören, aber sie konnte zunächst nur einer Reihe von Experimenten Platz machen, welche erst nach einer praktischen Erprobung und Durchkämpfung von einigen Jahrzehnten auf die richtige Bahn der Reform einlenken konnten. Der sofortige Übergang zu einer Repräsentativverfassung konnte um so weniger auf den ersten Wurf gelingen, als der König selbst einseitig Partei ergriff und doch mit bureaukratischen Ministern, die nicht sein volles Vertrauen hatten, amtieren mußte, und als sich bald darauf mit der Verfassungsfrage die Frage der deutschen Einheit und die einer veränderten auswärtigen Politik verknüpfte.

Als Friedrich Wilhelm IV. seine Regierung antrat, war er von Plänen für die Ausbildung einer ständischen Verfassung, einer Reform des Deutschen Bundes, von Neigungen für eine freie Presse und ein freieres Kirchenleben ebensosehr erfüllt, wie von der Abneigung gegen die alte Bureaukratie. Aber bei aller glänzenden Begabung seines vielseitigen Geistes, seines reichen Gemüts, war er doch durch die romantische Unklarheit seiner religiösen und politischen Ideale, durch das mangelnde Verständnis für die eigentlich praktischen Aufgaben innerer preußischer Politik gehindert, irgendwie rasch einen Entschluß zu fassen, der die öffentliche Meinung hätte befriedigen können. Er umgab sich zunächst mit dem „Ministerium aller Talente“, das ursprünglich aus Männern aller

Richtungen bestand, bald freilich seine extremen Mitglieder nach links und rechts abstoßen mußte und dann bis 1848 in der Hauptsache in dem ständisch-bureaukratischen Fahrwasser blieb, während zugleich der König ebensosehr von Personen außerhalb des Ministeriums, wie z. B. von Radowitz, beraten wurde.

Auf das erste Drängen aller liberalen Stimmen, die Reichsstände zu berufen, antwortete der König 1841 zunächst mit der Bewilligung zweijähriger Periodizität der Provinziallandtage, einer etwas größeren Öffentlichkeit der Verhandlungen (die Protokolle sollten gedruckt werden) und der Organisation der ständischen Ausschüsse. Jeder Landtag hatte einen Ausschuß von zwölf Mitgliedern zu wählen; diese sollten von einem zum anderen Provinziallandtag teils provinziell tätig sein, teils vom König zu gemeinschaftlichen Beratungen zusammengezogen werden. Letzteres geschah zum erstenmal im Oktober 1842. Die Verhandlungen haben ein größeres Interesse nur durch die Eisenbahndebatte. Während die Ausschüsse eigentlich für Staatsbahnen waren, bestand die Regierung — ganz gegen die Traditionen der preußischen Politik — auf Aktiengarantien für Privatbahnen, nur weil sie vermeiden wollte, große Staatsanleihen zu machen und damit an das Versprechen von 1820 zu erinnern, das den Zusammentritt von Reichsständen für die Aufnahme neuer Reichsanleihen betraf.

Als die Ausschüsse tagten, waren Rochow und Schön aus dem Ministerium bereits ausgeschieden (Schöns „Woher und Wohin"); das Innere hatte Arnim-Boytzenburg übernommen. Während nun in den folgenden Jahren, hauptsächlich auf den Provinziallandtagen von 1843 und 1845 das Drängen nach der Verfassung immer mehr sich geltend machte, zogen sich die Beratungen des Königs und seiner Räte immer länger hin, ohne zu einem Resultat zu führen. Mit Arnim, der ihm zu liberal war, konnte sich

Friedrich Wilhelm IV. nicht einigen, namentlich in der Frage der Herren- und Abgeordnetenkurie nicht; Arnim trat zurück, und der bisherige Finanzminister, frühere Oberpräsident der Rheinprovinz, von Bodelschwingh, eine etwas weiche Natur, übernahm das Innere und die Verfassungsfrage. Dieselbe trat jetzt in ein anderes Stadium, und man gelangte nach vielen Debatten endlich zu einem vorläufigen Abschluß. Die entscheidenden Staatsrats-Kommissionssitzungen fanden Juni bis September 1845 statt, die entscheidende Sitzung des Staatsministeriums im Frühling 1846. Trotz der schweren Bedenken des Prinzen von Preußen, der auf die aus dem militärischen Charakter des Staates zu erwartenden Konflikte, auf die Schwierigkeiten der äußeren Lage aufmerksam machte — er war damals der einzige, der sich der ganzen Tragweite der geplanten Maßregeln bewußt war —, einigte man sich zuletzt doch über das Patent vom 3. Februar 1847 und die drei königlichen Verordnungen vom selben Datum, wodurch ein ganz neuer Verfassungszustand Preußens inauguriert wurde.

b) Die Februarverfassung.

Der Inhalt der Februarpatente ist folgender: Die Mitglieder der acht Provinziallandtage treten auf königliche Berufung zu einem vereinigten Landtage zusammen, der sich in eine Herrenkurie und in eine Dreiständekurie gliedert. Die Kurien beraten und beschließen für gewöhnlich getrennt, vereinigt nur für Staatsanleihen und Steuern. Die Marschälle (Präsidenten), an welche die Redner das Wort zu richten haben, ernennt der König; dieser gibt auch die Geschäftsordnung. Zwei Drittel der Stimmen einer Provinz oder eines Standes können eine Sonderung in die betreffenden Teile fordern; es wird dann gesondert beraten und beschlossen. Die Rechte des Vereinigten

Landtags sollen bestehen: 1. in der Begutachtung von Gesetzen, welche Personen- und Eigentumsrechte zum Gegenstand haben, aber nur „in den dazu geeigneten Fällen". Ständische Verfassungsänderungen, die über das Gebiet einer Provinz hinausgehen, sollen jedenfalls nicht mehr von den Provinziallandtagen begutachtet werden. Ein Recht der Begutachtung hat aber auch der Vereinigte Landtag nicht; 2. in der Zustimmung zu Steuererhöhungen und Neueinführung von Steuern, wovon aber ausgeschlossen sind die Zölle, die mit anderen Staaten gemeinsamen indirekten Einnahmen, die außerordentlichen Kriegssteuern; 3. in der Zustimmung zu Staatsanleihen, für welche das gesamte Vermögen des Staates haftet, ausgenommen Kriegsanleihen; 4. in einem Petitionsrecht; doch bedarf die Beschwerde oder Bitte, um an die Krone zu gelangen, zwei Drittel der Stimmen in jeder Kurie. Petitionen von außerhalb darf der Landtag nicht annehmen. — Der Landtag erhält keinen Etat vorgelegt; er hat kein Recht auf periodische Versammlungen; dagegen sollen die ständischen Ausschüsse fortbestehen, mindestens alle vier Jahre zusammentreten und ein Begutachtungsrecht für Gesetze ebenso haben, wie der Landtag.

Dies war das Programm der Regierung, wie es etwa in Radowitz, „Gesprächen aus der Gegenwart in Staat und Kirche" 1846 enthalten war: „Die Monarchie auf ständischer Grundlage." Die ständischen Gliederungen, die lokalen Korporationen sollten gewissermaßen das Fundament des Staates sein; ihre Teilnahme an der Gesetzgebung sollte die Freiheit der Person, die Sicherheit des Eigentums garantieren, aber die Stände sollten keinerlei Mitregierungsrecht haben, Finanzen, Budget, äußere Politik blieben dem Königtum nach wie vor reserviert.

Die öffentliche Meinung protestierte. Simon schrieb

die Broschüre: „Annehmen oder ablehnen?“, die darauf hinauskam, daß man eigentlich schon weit größere Rechte als die jetzt angebotenen besessen habe. Biedermanns „Geschichte des ersten preußischen Reichstages“ 1847 war im selben Sinne geschrieben. Vor allem aber ist zu erwähnen Gervinus' Schrift über das Patent vom 3. Februar. Sie maß das Dargebotene an dem Hardenbergschen Gesetz, tadelte die itio in partes, die Herrenkurie, befehdete vor allem das Gottesgnadenkönigtum, die „Ansichten der Gentzschen Schule“. Das einzig Berechtigte schien dem Verfasser die englische Konstitution, welche die europäische sein müsse.

Der Vereinigte Landtag war alsbald zusammenberufen worden. Die Rede, mit der ihn der König eröffnete, war selbst dem Minister von Bodelschwingh ein Geheimnis geblieben, nur der Herr von Thile wußte darum. Sie machte den ungünstigsten Eindruck. Die Opposition wollte sofort abreisen und wurde nur mit Mühe zurückgehalten. Auf ihrer Seite waren fast alle Talente dieser Versammlung; ihr Führer war der westfälische Landrat Freiherr von Vincke, der Sohn des alten Oberpräsidenten, ein Redner von Gottes Gnaden, „der preußische Mirabeau“.

So wenig nun die liberale Partei von vornherein befriedigt war, einen so großen bedeutsamen Eindruck machten doch die Beratungen des ersten Landtags April bis Juni 1847. Von der günstigen Seite zeigte sich der Landtag in allen mit der Verfassungsfrage zusammenhängenden Beratungen. Die rheinisch-liberale Opposition forderte eine Weiterbildung zum Konstitutionalismus. Die sogenannte Rechtsopposition behauptete, nach den älteren Gesetzen von 1820, 1823 und 1842 schon bedeutsamere Rechte gehabt zu haben; in der Herrenkurie war Führer der Opposition der Fürst Lichnowsky, Gegner des Prinzen von Preußen; auf dieser Seite stand auch Arnim.

Die Majorität beider Kurien war darin einig, daß die gebotene Verfassung nicht ausreiche. Die schwache Seite des Landtags zeigen die Beratungen über die praktischen Fragen. Hier trat der Mangel an politischer Erfahrung und Sachkenntnis hervor; hier war das Ministerium unzweifelhaft überlegen. Über die wichtigsten dieser Fragen, wie über eine Anleihe zum Bau der Ostbahn, Einführung einer Einkommensteuer u. a. gelang keine Einigung. Im Juni wurde der Landtag mit einer immer noch hoffnungsvollen Thronrede geschlossen. Nachher bemächtigte sich der öffentlichen Meinung eine allgemeine Verstimmung. Einige Jahre früher berufen, hätte der Landtag ohne Zweifel ein normales Überlenken in die konstitutionelle Verfassung ermöglicht und viele Fehlgriffe der folgenden Jahre erspart. So stärkte er wenigstens in etwas das Vertrauen auf die Krone und die Aristokratie, vereinigte die weit auseinandergehenden provinziellen Anschauungen, verminderte die explosiven Kräfte der kommenden revolutionären Bewegung und designierte die Männer, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten an die Spitze der Geschäfte traten.

3. Die Märzrevolution und die Nationalversammlung.

Im Januar und Februar 1848 waren die ständischen Ausschüsse in Berlin versammelt, um das neue Strafgesetzbuch zu beraten. Der König entließ sie im März mit der Konzession, daß der Landtag periodisch alle vier Jahre berufen werden und daß die ständischen Ausschüsse nicht mehr die Rechte des Landtags üben sollten. Ein Adressensturm bestimmte den König, den Landtag auf den 25. April einzuberufen. Da kam die Nachricht von dem Wiener

Aufstand. Der Einberufungstermin wurde auf den 2. April festgesetzt. Aber die revolutionäre Bewegung brach noch eher herein, als der Landtag zusammentrat. Am 18. März kam es zu dem völlig unmotivierten Straßen- und Barrikadenkampf in Berlin, nachdem der König soeben schon ziemlich weitgehende Versprechungen über die Preßfreiheit, die Konstitution usw. gemacht hatte, und eben in dem Moment, wo derselbe mit Graf Arnim-Boytzenburg über die Neubildung des Ministeriums unterhandelte. Am 19. März erfolgte dann — gegen den Rat des Prinzen von Preußen — der Befehl zur Zurückziehung der Truppen aus Berlin, die eben im Begriff waren, des Aufstandes Herr zu werden. Unter dem zehntägigen Ministerium Arnim (19. bis 29. März) erließ der König, fassungslos und aufs tiefste gedemütigt, die große Versprechung vom 22. März, nämlich eine Verfassung auf breitester Grundlage, Preßfreiheit, Ministerverantwortlichkeit, Vereidigung der Armee auf die Verfassung u. a.

Am 29. März trat das neue Ministerium Camphausen (Hansemann Finanzen, Heinr. von Arnim Äußeres, Auerswald Inneres, Reyher Krieg, Schwerin Kultus) sein Amt an, mit der Tendenz, die Würde des Thrones und die Rechtskontinuität dadurch aufrechtzuerhalten, daß der auf den 2. April berufene Landtag die wichtigsten Übergangs- und Vorbereitungsgesetze beschließe. Der Landtag verabschiedete, nachdem die Linke unter der Führung von Rodbertus vergebens den Versuch gemacht hatte, der zukünftigen Versammlung, welche über die Verfassungsfrage beraten sollte, die Form einer Konstituante zu geben, das Wahlgesetz für die zur Vereinbarung der Verfassung mit dem Könige zu berufende Nationalversammlung (2. bis 9. April); diese sollte in der Zwischenzeit zugleich die Rechte des Landtags ausüben. Es folgte dann noch ein Gesetz über die Grundlagen der künftigen Verfassung mit einer

Reihe allgemeiner Freiheitsversprechungen und die Bewilligung einer Anleihe von 15 Millionen Talern und weiterer Garantien für 25 Millionen zur Unterstützung von Handel und Gewerbe.

Während die Staatsgewalt in den Händen des neuen Ministeriums wie gelähmt schien, die leicht gelungene Revolte vom 18. März den Glauben an die Unfehlbarkeit und Machtfülle des souveränen Volks, das tatsächlich aus einer Anzahl radikaler Elemente der Hauptstadt bestand, ins ungemessene gesteigert hatte, fanden am 1. Mai die Wahlen zur Nationalversammlung statt, die am 22. Mai zu Berlin zusammentrat. Nach dem Gesetz vom 8. April war jeder heimatberechtigte 24jährige Preuße Urwähler, die Wahl indirekt, wählbar jeder 30jährige Preuße. Es war eine Versammlung von politischen Dilettanten, in der namentlich das „juristische Proletariat" (Gneist) eine große Rolle spielte, gänzlich unfähig, ihre große Aufgabe zu lösen, von Anfang an beherrscht von dem rechten und linken Zentrum (von Unruh, Rodbertus), d. h. den Demokraten monarchischer Färbung, während die Rechte nach heutigem Begriff aus Ultramontanen und Nationalliberalen, die Linke aber aus Republikanern unter Waldeck und Jakoby bestand. Die Versammlung, die erst in der Singakademie, dann im Schauspielhause tagte, geriet mehr und mehr unter die Herrschaft des Pöbels und wurde durch Straßentumulte sowie durch die eigene Führerlosigkeit von Tag zu Tag weiter nach links geschoben. Der Verfassungsentwurf Camphausens, welcher nach der Absicht der Regierung der einzige Gegenstand der Beratung sein sollte, ward einer Kommission übergeben und kehrte aus derselben erst Anfang Oktober in das Plenum zurück; die ganze Zeit bis dahin wurde mit Adreßdebatten, Interpellationen und Initiativanträgen hingebracht; die Majorität wollte die Regierung zwingen, gleich die

wichtigsten organischen Gesetze in Angriff zu nehmen, wozu es freilich ebensosehr an Vorbereitung, als an Einigkeit im Ministerium fehlte.

Der idealistische, ziemlich isoliert stehende Camphausen und sein Ministerium traten zurück, nachdem die Majorität der Nationalversammlung ausgesprochen, daß die Kämpfer des 18. März sich um das Vaterland verdient gemacht hätten. Es sollte nun ein „konstitutionelles Ministerium" aus der Majorität der Versammlung gebildet werden; der energische, ehrgeizige Hansemann trat an die Spitze; die Elemente des Ministeriums (Schreckenstein: Krieg, Auerswald: Äußeres) waren aber womöglich noch heterogener als im Ministerium Camphausen; dieses sogenannte „Ministerium der Tat" beherrschte den Hof ebensowenig, wie die Versammlung, welche immer weiter in die Rechte der Krone eingriff, vom Standpunkt der Volkssouveränität aus die Minister zwingen wollte, ihre Beschlüsse auszuführen, hauptsächlich den tiefgreifenden, auf den Antrag Stein-Schulze erfolgten, betreffend die Beseitigung der sogenannten „reaktionären Offiziere". Da Hansemann bezüglich einer etwaigen Aktion gegen die Nationalversammlung von seinen Kollegen im Stich gelassen wurde, eine genügende Truppenmacht nicht zur Hand war, so trat das Ministerium am 6. September ab.

Das am 7. September gebildete Ministerium Pfuel-Eichmann stellt nur ein Übergangsstadium dar. Am 2. November wurde das Ministerium Brandenburg-Manteuffel gebildet, und während nun Wrangel, zum Oberbefehlshaber der Marken ernannt, an der Spitze der Truppen in Berlin einzog, um der Pöbelherrschaft ein Ende zu machen, wurde die Nationalversammlung nach der Stadt Brandenburg verlegt und dann am 5. Dezember aufgelöst, worauf die Oktroyierung der Verfassung erfolgte.

4. Die oktroyierte und die revidierte Verfassung.

Der Verfassungsentwurf Camphausens vom 20. Mai war eine überarbeitete Kopie der belgischen Verfassung und ging bereits bis an die äußerste Grenze der für Preußen möglichen liberalen Konzessionen. Die unklaren Ideale der Zeit konnte er jedoch nicht befriedigen; daher die Verweisung an eine Kommission, welche hauptsächlich bestrebt war, die sogenannten Grundrechte zu erweitern und im einzelnen zu fixieren, für die künftige Gesetzgebung auf allen möglichen Gebieten Direktiven aufzustellen, dem König nur ein suspensives Veto ließ und den Kammern das Recht gab, sich im November auch ohne königliche Berufung zu versammeln.

Die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember schließt sich eng an den Verfassungsentwurf der Kommission an; man wagte nur das Recht der Kammern zur Selbstversammlung zu streichen, das definitive Veto des Königs einzufügen, sowie das Recht der Krone zu provisorischen Gesetzen, wenn die Kammern nicht versammelt seien, und das Recht der Regierung, die Steuern fortzuerheben, solange die Steuergesetze nicht durch Gesetz geändert seien. Das dazu erlassene Wahlgesetz vom 6. Dezember hielt für beide Kammern an dem Grundsatz allgemeiner indirekter Wahlen fest.

Diese Verfassung, deren Revision mit den Kammern vorbehalten war, erzeugte sofort einen gänzlichen Umschlag der öffentlichen Meinung zugunsten der Regierung. Die gemäßigt Liberalen und die große Menge der Philister waren gewonnen durch den liberalen Charakter des Dokuments; die Konservativen sahen in dem Schritt der Regierung eine rettende Tat gegenüber dem revolutionären Treiben.

Trotz dieser gelungenen Oktroyierung stand das

Ministerium Brandenburg-Manteuffel in den Jahren 1849/50 vor den denkbar schwierigsten Verhältnissen. Es sollte unter Wiederherstellung einer gesicherten monarchischen Ordnung rasch auf allen Gebieten die Gesetzgebung soweit ändern, als es die Verfassung notwendig machte; es sollte die deutsche Frage lösen, eventuell einen großen Krieg mit Österreich und Rußland führen, die sich der preußisch-deutschen Unionspolitik entgegensetzten; es sollte endlich die Verfassungsrevision in monarchischem Sinne möglichst schnell zum Abschluß bringen. Unfähig, seine Aufgabe auf dem Gebiet der äußeren Politik zu lösen, hat das Ministerium Manteuffel sich in Olmütz vor Österreich-Rußland gedemütigt, alle seine deutschen Verfassungspläne aufgegeben und der Wiederherstellung des alten Bundestages zugestimmt; die beiden anderen Aufgaben aber hat das Ministerium mit Geschick und Energie durchgeführt, freilich nicht, ohne von dem Oktroyierungsparagraphen einen kaum zulässigen Gebrauch zu machen.

In den am 26. Februar 1849 sich versammelnden beiden Kammern hat es zunächst die Anerkennung der Verfassung durchgesetzt, dann aber bald, am 27. April, die zweite Kammer aufgelöst, um freie Hand für die auswärtige Politik und weitere Oktroyierungen zu erhalten. Am 31. Mai wurde, an Stelle des allgemeinen indirekten Wahlrechts, für die zweite Kammer das rheinische Kommunalwahlgesetz, das sogenannte Dreiklassensystem, mit indirekter und öffentlicher Wahl oktroyiert, eine Maßregel, die entschieden ein Mißbrauch des betreffenden Verfassungsparagraphen war und die ganze demokratische Partei zur Wahlenthaltung veranlaßte. Die nun gewählte zweite Kammer unterschied sich natürlich von der Nationalversammlung gänzlich; die Liberalen von 1847, identisch mit dem rechten Flügel von 1848, bildeten jetzt die in der Majorität befindliche Linke. Es war die sogenannte Landratskammer, die zum allergrößten Teil allerdings

wenigstens aus Beamten im weiteren Sinne, darunter auch 150 Verwaltungsbeamten, bestand. Mit dieser Kammer wurde eine Reihe der wichtigsten Gesetze verabschiedet, hauptsächlich aber die Revision der Verfassung vollzogen (10. August 1849 bis 31. Januar 1850), in einer Weise, die zwar entfernt nicht den Wünschen der Kreuzzeitungspartei und der Hofkamarilla, auch nicht ganz denen des Königs und noch weniger den Anschauungen der in der Kammer gar nicht vertretenen Demokratie entsprach, wohl aber die Ansichten des Ministeriums und der großen Masse des damaligen Volkes unzweifelhaft zum Ausdruck brachte. Es blieb der Oktroyierungsparagraph, das Recht der Regierung auf Forterhebung der Steuern bis zu deren gesetzlicher Abschaffung (also beschränktes Budgetrecht der Volksvertretung!), es wurde der Verfassungseid der Armee beseitigt, das evangelische Kirchenregiment der Krone wiederhergestellt; die Grund- und Freiheitsrechte waren durchweg in einschränkendem Sinne geändert.

Die so revidierte Verfassungsurkunde vom 30. Januar 1850 ist nicht ein Produkt der inneren Entwicklung preußischer Zustände, sondern eine Kopie nach fremden Mustern, aber trotz ihrer Fehler bedeutet sie einen heilsamen Friedensschluß zwischen Volk und Königtum nach zehnjährigen Kämpfen, gab sie dem Staat die notwendige Form seiner weiteren Entwicklung. Ohne sie war die spätere Größe nicht denkbar, wären die eintretenden inneren Kämpfe noch heftiger geworden. Die Wahl des Zweikammersystems erwies sich so heilsam, wie auch die scheinbar zu eng begrenzten Rechte der zweiten Kammer sich als ganz genügend herausstellten. Die harmonische Versöhnung des alten absoluten Staates mit dem konstitutionellen Prinzip, die Umbildung der Beamtenwillkür in eine Regierung nach Gesetzen, konnte überhaupt niemals die Folge irgendeiner Verfassungsurkunde, sondern nur die Folge weiterer Kämpfe und Friedensschlüsse sein.

Die Grundpfeiler des Preußischen Staates, Krone, Armee, Beamtentum, von welchen die beiden letzteren in der Verfassung fast ignoriert sind, blieben infolge ihrer historisch erworbenen Stellung und tatsächlichen Macht doch auch innerhalb der Verfassung von solchem Einfluß, daß sie bald wieder die ihnen zukommende Leitung übernehmen und so Preußen vor den Irrtümern einseitiger Theorien von Volkssouveränität und Parlamentarismus, an denen fast alle europäischen Staaten kranken, bewahren konnten.

5. Die Gesetzgebung von 1849—1852.

Die Gesetzgebung, welche in Preußen seit dreißig Jahren fast stillgestanden, kam in den Jahren 1849—1852 nun plötzlich in einen außerordentlich raschen Fluß. Die neue Gerichtsverfassung von 1849 beseitigte die Patrimonialgerichte und den privilegierten Gerichtsstand, führte die Schwurgerichte und die Staatsanwaltschaft ein; es kam endlich im April 1851 das seit Jahren vorbereitete einheitliche Strafgesetzbuch zum Abschluß; die beiden obersten Gerichtshöfe des Staates wurden 1852 vereinigt; die allgemeine deutsche Wechselordnung wurde Januar 1849 eingeführt. Eine Reihe weiterer privatrechtlicher und prozessualischer Gesetze schlossen sich in den folgenden Jahren an, so das Hypothekengesetz von 1853, die Konkursordnung von 1855 u. a.

Das Beamtentum erhielt durch die Verordnungen vom 10. und 11. Juli 1849 und die zwei sich direkt daran anschließenden Gesetze vom 7. Mai 1851 für die richterlichen, vom 21. Juli 1852 für die nichtrichterlichen Beamten eine wesentlich veränderte Stellung. War die wesentliche Tendenz dieser Gesetze, wie eines Teils der Justizgesetze die, die gesamten Beamten der Ministerialgewalt straffer unterzuordnen, so überwogen daneben doch noch die altpreußischen Tendenzen der Erhaltung ehren-

hafter Unabhängigkeit im Beamtenstand. Daß in der Folgezeit über diese Gesetze und ihre Durchführung der heftigste politische Streit entstand, war mit der Neuheit der Verfassung und der politischen Zustände überhaupt an sich gegeben; auch die neueste Entwicklung hat zu einem wesentlich anderen Disziplinar- und Beamtenrecht, als dem damals festgestellten, nicht geführt.

Das Gesetz vom 12. Februar 1850 über den Schutz der persönlichen Freiheit, das vom 11. März 1850 über Versammlungs- und Vereinsfreiheit, das vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand und das vom 12. Mai 1851 über die Presse, — alle diese Gesetze suchten die Freiheitsrechte, wie sie in der Verfassung angedeutet waren, zur gesetzlichen Ausführung zu bringen, der freien Teilnahme des Volks an den öffentlichen Angelegenheiten die nötigen Schranken zu geben, den Rechtsstaat zu begründen. Wenn 1852—1858 über diese Gesetze soviel geklagt wurde, so lag das mehr an ihrer Nichtbefolgung als an ihrem Wortlaut, und selbst die schlimmste Auslegung dieser Gesetze durch v. Westphalen und v. Hinckeldey hat keine Zustände schaffen können, wie sie vor 1848 allgemein vorhanden waren.

Durch die Gesetze vom 2. bis 11. März 1850 erhielt die Ablösung der bäuerlichen Lasten und das Separationsverfahren endlich eine Ordnung, welche eine durchgreifende und abschließende Wirksamkeit unserer ganzen Agrargesetzgebung garantierte; durch die liberale Gemeindeordnung vom 11. März 1850, durch die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom selben Datum und endlich durch das beschränkende Gesetz über die Polizeiverwaltung vom selben Datum sollte die ganze lokale Verwaltung auf neue Grundlagen gestellt werden. Doch gelangten die ersteren Gesetze nicht zur Ausführung, da die konservativen Interessen von 1852 an sich dem widersetzten; es ist dies aber vielleicht insofern nicht zu beklagen, als jene Gesetze vielfach

verfehlt waren und, damals durchgeführt, den großen Gedanken der Verwaltungsreform von 1872 an Hindernisse in den Weg gelegt haben würden.

Durch das Gesetz vom 24. Februar 1850 über die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und das Gesetz vom 1. Mai 1851 über die Klassen- und Einkommensteuer wurde der erste große Fortschritt in der Steuerverfassung des Landes seit 1820 erzielt.

Wenn das Ministerium Manteuffel so das Königtum rettete, die Verfassung und eine Reihe wichtiger Gesetze während der drei Jahre 1849—1852 zustande brachte, so knüpfen sich an seine spätere Tätigkeit von 1852—1858 nur wenig erfreuliche Leistungen. Es lag das teilweise in dem zunehmenden Konflikt zwischen den bureaukratischen und ständischen Elementen der Regierung, in dem Kampf Manteuffels mit der feudalen Hofkamarilla, teilweise aber auch in der ganzen Fähigkeit und Persönlichkeit des Ministerpräsidenten selbst. Ursprünglich ständischer Aristokrat mit sächsischen Familien- und Jugenderinnerungen, mit leidenschaftlichem Haß gegen alle Revolution, wurde er durch Talent, Energie und Erfahrung ein ausgezeichneter royalistischer preußischer Beamter, der den konstitutionellen Theorien wohl einige Zugeständnisse machte, es aber vor allem als seine Aufgabe ansah, in den neuen konstitutionellen Kämpfen Krone und Beamtentum zu stärken. Ohne alles Verständnis für auswärtige Politik, für Deutschlands Zukunft, für große weltgeschichtliche innere Veränderungen, hatte er für die Aufgabe genügt, die Revolution zu bannen und den ersten Schritt aus dem bureaukratischen in den konstitutionellen Staat zu tun; dann aber verfiel er wieder in ständische Velleitäten, in polizeiliche Willkür, wurde von allen Seiten bedroht und beiseite geschoben und hielt sich nur noch als der geschickte Bureaukrat ohne Ideen und Taten, als der kluge Mann der kleinen Auskunftsmittel.

6. Die Epoche von 1852—1858.

Wenn wir nun diese Epoche von 1852—1858 noch kurz charakterisieren wollen, so zeigen die wirtschaftlichen Zustände ohne Zweifel eine glänzende Entwicklung, teils wohl infolge ganz allgemeiner Ursachen und Konjunkturen, teils auch infolge der energischen und tüchtigen Verwaltung des Handelsministeriums durch von der Heydt. Es fallen in diese Epoche die Gründung der preußischen Marine, die vollständige Neuordnung des Post- und Telegraphenwesens, der energische Bau von Staatsbahnen, die Neuorganisation des Münzwesens und der preußischen Bank, die Fabrikgesetzgebung und die Einrichtung von Arbeiter-Zwangskrankenkassen. Im übrigen aber halten sich die divergierenden Elemente in Staat und Gesellschaft gerade soweit die Wage, daß nichts Erhebliches geschah. Der ständisch-feudale Teil der Regierung suchte die Verfassung immer weiter rückwärts zu revidieren, setzte die Sistierung der Gemeinde- und Kreisgesetze von 1850 durch, stellte die gutsherrliche Polizeigewalt, die Kreis- und Provinzialstände wieder her und wußte in den neuen Städte- und Landgemeindeordnungen im wesentlichen nur das Alte mit einigen polizeilichen Einschränkungen zur Geltung zu bringen. Die Maßregelung der Presse, der Magistrate größerer Städte, wurde immer einseitiger, setzte sich über die bestehenden Gesetze immer mehr hinweg; ein zunehmendes Mißtrauen in die Fähigkeiten der Regierung war die Folge, eine fast verzweifelnde Niedergeschlagenheit bemächtigte sich der Gemüter aller Gebildeten. In den beiden, Herbst 1852 und Herbst 1858 gewählten Kammern hatte die Regierung eine ziemlich sichere konservative Partei, die aber doch in bezug auf die Bestrebungen einer ständisch-feudalen Reaktion so gespalten war, daß in dieser Beziehung kaum etwas Positives zu erreichen war. Diese Zusammensetzung der

Kammern selbst aber beruhte auf einer weitgehenden Beeinflussung der Wahlen durch die Regierung nach französischem Muster. Die Wahlbezirke standen noch nicht gesetzlich fest, sondern wurden vor jeder Neuwahl erst künstlich, je nach Bedürfnis, zusammengelegt. Der einzig dauernde Sieg der ständischen Partei war die Schöpfung des Herrenhauses; sie erreichte denselben nur, weil sie in dieser Frage den König gewonnen hatte.

7. Die Bildung des Herrenhauses.

Da nur die äußerste Demokratie in Preußen das Einkammersystem forderte, so war das Prinzip des Zweikammersystems ein natürlich gegebenes, zumal das Beispiel aller anderen europäischen Kulturstaaten auf diese Bahn hinwies. Es war nur die Frage, wie gegenüber der zweiten, auf Volkswahl gegründeten Kammer die erste zusammenzusetzen sei. Es lagen verschiedene Möglichkeiten vor: die erste Kammer konnte sein

1. eine Vertretung der Provinzen, Bezirke, Kommunen, kurz der relativ selbständigen Teile des Staates, wie der amerikanische Senat, der Schweizer und der heutige Deutsche Bundesrat;
2. eine Wahlkammer mit hohem Zensus, wie in Belgien;
3. eine Interessenvertretung nach ständischen oder sozialen Klassen, die Spitzen der Gesellschaft zusammenfassend;
4. ein erweiterter Staatsrat, der die Spitzen des Beamtentums und des Offizierkorps in sich vereinigte;
5. eine erbliche Pairie im Anschluß an das englische Vorbild.

Die oktroyierte Verfassung von 1848 hatte die erste der genannten Möglichkeiten im Prinzip eingeführt, hatte jedoch provisorisch, da es noch an den Wahlkörpern der

Selbstverwaltung fehlte, das zweite System adoptiert. Die erste Kammer war so 1849—1852 eine Wahlkammer mit hohem Zensus. Die revidierte Verfassung hatte (§§ 65, 66) ein gemischtes System eingeführt, das von 1853 an zur Ausführung kommen sollte. Je mehr man sich jedoch diesem Termin näherte, desto unzufriedener waren König und Regierung mit diesen Bestimmungen, und da sich die Regierung mit den Kammern und diese sich untereinander nicht einigen konnten, so kam das Verlegenheitsgesetz vom 7. Mai 1853 zustande, das dem König die Macht übertrug, die erste Kammer aus lebenslänglichen erblichen Mitgliedern zu bilden. Die königliche Verordnung vom 12. Oktober 1854 vollzog diesen Auftrag, ohne sich durch die näheren Maßgaben desselben beschränken zu lassen, woraus später Zweifel an der Rechtsbeständigkeit des so geschaffenen Herrenhauses abgeleitet wurden. Neben die Prinzen, die erblich berechtigten Standesherren, die Mitglieder der Herrenkurie von 1847 (etwa 100 an der Zahl) traten die vom König auf Lebenszeit ernannten Mitglieder und außerdem eine erhebliche Zahl, die teils auf Lebenszeit, teils unter der Bedingung gewisser amtlicher und sozialer Stellungen präsentiert und vom Könige nur bestätigt waren. Ein solches Präsentationsrecht wurde den drei Domstiften, einigen wenigen Grafenverbänden, den 11 Verbänden der durch Familienbesitz ausgezeichneten Adelsfamilien, endlich den 90 Verbänden des sogenannten alten und befestigten Grundbesitzes, sowie ursprünglich 29 (jetzt 45) größeren Städten und den Universitäten erteilt. Hauptsächlich die 90 Mitglieder des alten und befestigten Grundbesitzes haben im Anfang dem Herrenhaus den Stempel einer einseitigen Interessenvertretung des Kleinadels gegeben und zu den maßlos heftigen Angriffen des Liberalismus gegen das Herrenhaus, 1858—1868, geführt. Die juristischen Zweifel über die Rechtsgültigkeit der Zu-

sammensetzung und die politischen über die Zweckmäßigkeit dieses Instituts sind von 1866 an verstummt; einmal, weil die Zusammensetzung von 1866 an sich etwas änderte, indem alle anderen Elemente verstärkt, der alte und befestigte Grundbesitz aber in seiner Zahl belassen wurde, noch mehr aber, weil das Herrenhaus neben manchen einseitig ständisch gefärbten Beschlüssen sich von 1862 an doch als ein Schutzwall für die Krone und für eine feste und große Regierung gezeigt hat.

8. Die „neue Ära" und die Konfliktszeit.

Im Oktober 1858 hatte der Prinz von Preußen an Stelle seines erkrankten Bruders die Regentschaft in eigener Verantwortlichkeit übernommen. Am 6. November bildete er das Ministerium Hohenzollern aus einigen der älteren Minister, überwiegend aber aus liberalen Elementen, den bisherigen Führern der Opposition: Auerswald (ohne Portefeuille), Patow (Finanzen), Flottwell (Inneres), an dessen Stelle später Schwerin trat, wie Roon (Krieg) an die Bonins. Das neue Ministerium stellte sich in ziemlich schroffen Gegensatz gegen die Verwaltung Manteuffels, betonte die Rückkehr zu strengerer Gesetzlichkeit, wollte aber daneben eine konstitutionell-parlamentarische Regierung im Sinne der herrschenden liberalen Tagesmeinungen herstellen, obwohl der Prinzregent gegen einen Bruch mit der Vergangenheit protestiert und sich das Hindrängen nach liberalen Zielen verbeten hatte.

Die Neuwahlen im Dezember 1858 hatten dem Ministerium in der zweiten Kammer eine große Majorität gesichert, dagegen fand es im Herrenhaus sowie in einem Teil des Beamtenstandes offenen Widerstand. Der Prinzregent war nicht geneigt, die Popularität der „neuen Ära" durch bereitwilliges Eingehen auf alle möglichen libe-

ralen Wünsche zu erhalten, obwohl er die berechtigten unter denselben (Grundsteuerreform, Zivilehe, Reform der Kreisverfassung) zu erfüllen bestrebt war; vor allem aber forderte er im Anschluß an die Mobilmachung von 1859 eine Armeereform und Armeevermehrung, wie sie die erste Bedingung für Erhaltung der preußischen Großmachtstellung war.

Sowohl 1859 wie 1860 lehnte das Herrenhaus die zwei wichtigsten liberalen Gesetzentwürfe, die Grundsteuerregulierung und die Einführung der Zivilehe, ab; eine Einigung gelang nur über Unbedeutendes, wie über die gesetzliche Feststellung der Wahlbezirke, sowie über einen Nachtrag zum Preßgesetz. Auch über die vorgelegte Novelle zu dem Gesetz über die Verpflichtung zum Kriegsdienst von 1814 konnte man sich nicht einigen, da die Regierung an der dreijährigen Dienstzeit festhielt, die Kammer dagegen die zweijährige forderte. Man schlug einen Ausweg ein, indem man der Regierung (am 15. Mai 1859) 9 Millionen Taler zur Verfügung stellte, um einstweilen die Kriegsbereitschaft aufrechtzuerhalten, d. h. die am 5. Mai 1860 definitiv neugebildeten Infanterieregimenter zu unterhalten.

Gegen Ende des Jahres 1860 hatte das Ministerium bereits einen großen Teil seiner Popularität eingebüßt, weil es den Widerstand des Herrenhauses nicht brechen könne, nicht entschieden genug auftrete und dergleichen mehr. Die liberale Majorität beschloß in der Session von 1861, aus ihrer Reserve herauszutreten und das Ministerium zu liberalen Taten zu drängen. Die Grundsteuerreform wurde auch glücklich im Herrenhaus durchgedrückt; in der Militärfrage hatte sich die Regierung auf den Standpunkt gestellt, daß die Armeevergrößerung im Rahmen des Gesetzes von 1814 möglich sei und hatte nur die entsprechende Geldbewilligung im Ordinarium gefordert. Die Kammer glaubte jedoch, daß eine Änderung

des Gesetzes von 1814 notwendig sei und bewilligte unter Minderung der Kosten für die Reform die notwendigen Mittel nur im Extraordinarium und nur noch mit einer kleinen Majorität. Innerhalb der großen liberalen Partei hatte sich eine Spaltung vollzogen: die Fraktion Jung-Litauen folgte dem bisherigen Führer Vincke nicht mehr, sie wollte einen energischen Sturmlauf gegen alle konservativen Elemente des Staates unternehmen, jedenfalls unbekümmert um den Erfolg fortgeschrittene politische Überzeugungen bekennen. Nach Schluß des Landtags zeigte sich diese Spaltung vor den Neuwahlen durch die Bildung der sogenannten Fortschrittspartei. Obwohl nun in dem neuen Landtag, Januar 1862, eine ganze Reihe der verlangten liberalen Reformgesetze vorgelegt wurde, neben denen allerdings auch wieder das Militärgesetz erschien, kam es doch rasch bezüglich des Etatsrechts zum Konflikt zwischen Ministerium und Majorität. Der Antrag Hagen verlangte eine größere Spezialisierung der Etatstitel, was das Ministerium nur erst für das Jahr 1863 in Aussicht stellen wollte. Auf die Abstimmung, welche die sofortige Spezialisierung verlangte, löste das Ministerium die zweite Kammer auf (11. März), trat dann aber selbst infolge der weiteren Verhandlungen mit der Krone am 15. März ab, um dem konservativen Beamtenministerium Hohenlohe—von der Heydt Platz zu machen.

Das positive Resultat der dreijährigen „neuen Ära" lag ausschließlich in der Durchführung der Grundsteuerreform und in dem Eintreten für eine Beamtenverwaltung nach Rechtsgrundsätzen. Nach außen hat es durch seine schwächliche „Politik der freien Hand" Preußen isoliert und geschwächt, nach innen hat es nicht allein, aber wesentlich durch seine Ungeschicklichkeit und Popularitätssucht den Verfassungskonflikt und den Kampf um die Armeereform herbeigeführt. Es begab sich von Anfang

an dadurch in eine falsche Lage, daß es, entgegen den Intentionen der Krone, um jeden Preis populär und parlamentarisch sein wollte, statt schnell entschlossen seine Majorität zur Durchführung der Armeereform zu benutzen.

Die Neuwahlen vom 6. Mai 1862 führten eine überwiegende Majorität der Fortschrittspartei und des linken Zentrums herbei. Das Ministerium legte dem am 19. Mai 1862 eröffneten Landtag nur die beiden Etats von 1862 und 1863 vor, die man unter Aufrechterhaltung der Armeeorganisation so sparsam als möglich bemessen hatte. Der fünfundzwanzigprozentige Zuschlag zur Einkommen- und Klassensteuer, den das vorige Ministerium seit 1859 nötig gehabt, war schon vorher beseitigt worden; das Gesetz über Verpflichtung zum Kriegsdienst sollte in der Wintersession folgen. Eine Majorität der Kommission und der zweiten Kammer, von welcher die eine Hälfte die ganze Reform und Vergrößerung der Armee beseitigen, die andere die Regierung zur zweijährigen Dienstzeit zwingen wollte, setzte die $5^1/_2$ Millionen Taler für die Armeereform ab; das Herrenhaus verwarf am 10. Oktober das so reduzierte Budget, nachdem am 24. September Herr von Bismarck das Ministerium übernommen und das Budget für 1863 zurückgezogen hatte. Am 13. Oktober wurde die Session geschlossen. Die Regierung erklärte, sie sei durch die Beschlüsse beider Häuser genötigt, den Staatshaushalt ohne die in der Verfassung vorausgesetzte Unterlage zu führen. Dabei ist es dann vier Jahre, bis Spätsommer 1866, geblieben.

Der Verlauf dieser Konfliktszeit war im großen und ganzen folgender:

Das Ministerium suchte zuerst durch ein scharfes polizeiliches Repressivsystem gegen die Presse, gegen liberale Beamte, gegen Stadtmagistrate und Stadtverordnete zu wirken, verstärkte aber hierdurch und durch das

Dunkel, das über seiner äußeren Politik schwebte, nur die Opposition und die Unzufriedenheit über die budgetlose Regierung. Das Ansehen der fortschrittlichen Führer stieg mit dem Maße zunehmender Erbitterung in den Parteikreisen; die Sprache gegen die Regierung wurde immer leidenschaftlicher; man hoffte sogar in gewissen Kreisen auf eine Revolution, die man freilich zu machen weder Mut noch Macht hatte. Die Versuche der Regierung, an das Nationalgefühl zu appellieren, waren ganz vergeblich, so Frühjahr 1863 in der Polenfrage, Herbst 1863, als Österreich den Versuch machte, Preußen durch den Fürstentag zu überrumpeln, endlich in der Schleswig-Holsteinschen Frage, als es sich um den prinzipiellen Kampf zwischen Preußen und dem deutschen Kleinfürstentum handelte. Als aber die Herzogtümer nach dem Frühjahrsfeldzug von 1864 an Preußen und Österreich abgetreten waren, begann eine gewisse Schwenkung in der öffentlichen Meinung sich zu vollziehen. Und obwohl 1865 noch die Kosten für den Dänischen Krieg und die Marineanleihe verweigert wurden und der Konflikt zwischen den Führern des Abgeordnetenhauses und dem Ministerium oratorisch damals seinen Höhepunkt erreichte, so zwang die umgeschlagene Stimmung der Provinzen doch schon die liberale großstädtische Majorität zur Nachgiebigkeit in der prinzipiell und materiell so wichtigen Eisenbahnbaufrage. Und als im Frühjahr 1866 der Entscheidungskampf gegen Österreich unter den für Preußen denkbar günstigsten Konjunkturen begann, da verweigerte wohl noch das Abgeordnetenhaus die Mitwirkung, aber die außerhalb der Parteien stehenden Liberalen erkannten nunmehr, daß die Militärreform und die auswärtige Politik der Regierung berechtigt waren; mit dem am 3. Juli 1866 gewählten Abgeordnetenhaus war die Wiederherstellung des Friedens zwischen Regierung und Volksvertretung möglich.

9. Die Armeereform.

Als im Jahre 1859 die Wahrscheinlichkeit eines großen Krieges immer näher an die Leiter der preußischen Politik herantrat, da gelangte im Anschluß an die Mobilmachung von 1859 der Roonsche Plan einer Armeereform zur Annahme und in den folgenden Jahren zur praktischen Ausführung.

Die Kaders der Feldarmee wurden soweit vermehrt, daß sie bei dreijähriger Dienstzeit statt 40 000 jährlich 63 000 Rekruten aufnehmen konnten. Die allgemeine Wehrpflicht wurde so nahezu wieder zur Wahrheit; die Zahl der ausgebildeten Mannschaften wuchs so, daß sie bald für die verdoppelte Linie und die Landwehr alten Bestandes ausreichte. Die Infanterieregimenter wurden von 45 auf 81, die Kavallerieregimenter von 38 auf 48, der Friedenspräsenzstand von 143 000 auf 220 000 Mann gebracht. Die Landwehrkavallerie sollte später ganz wegfallen, die Landwehrinfanterie ersten Aufgebots zwar beibehalten werden, aber nicht mehr als Feld-, sondern als Besatzungs- und Reservearmee; sie, d. h. die älteren Mannschaften über 28 Jahre, sollten bei kleinen Mobilmachungen überhaupt nicht mehr aufgeboten werden. Die Landwehr zweiten Aufgebots fiel weg; die Kriegsstärke der Armee blieb etwa dieselbe; die jährlichen Kosten nahmen von 30 auf etwa 40 Millionen Taler zu. Dafür aber kamen die Landwehrübungen, die Kavalleriepferdestellungen einerseits und die Unterstützung der Familien eingezogener Landwehrmänner andererseits in Wegfall. Die Feldarmee wurde schlagfertiger und jugendlicher; sie bestand nicht mehr aus Kaders, die erst im Moment des Kriegsausbruchs gebildet wurden.

Da die Regierung der ganzen Geschichte und Tradition der preußischen Armee gemäß von dem Gedanken ausging, daß die Organisation der Armee, die Feststellung

der taktischen und administrativen Verbände, der Kaders usw., die Feststellung der Rekrutenzahl und der Friedenspräsenzstärke eine Prärogative der Krone auch nach der Verfassung von 1850 geblieben sei, sowie, daß die dreijährige Dienstzeit nach dem Gesetz von 1814 zu Recht bestehe, so handelte es sich für sie bei der Durchführung der Reform zunächst nur um zwei Punkte: erstens um die Bewilligung der Mittel im Etat, wie sie 1859, 1860, 1861 erfolgte, und zweitens um eine kleine Änderung oder Interpretation des Gesetzes von 1814, insoweit dieses die einzelnen Jahrgänge bezeichnet, die zur Linie einerseits, zur Landwehr andererseits gehören. Sie wollte die Dienstpflicht im ganzen von 19 auf 12 Jahre herabsetzen, die Dienstpflicht in der Linie aber auf 7 bis 8 Jahre erhöhen. Dem entsprachen die Gesetzentwürfe von 1860, 1862, 1863 Frühjahr und Herbst, und 1865, sowie der Interpretationsversuch von 1861, der sich auf § 15 des Gesetzes von 1814 berief, durch welchen für den Kriegsfall die Einstellung von Landwehrjahrgängen in die Linie erlaubt wird.

Die liberalen Parteien sahen in der Eliminierung der Landwehr aus der Feldarmee, in der Verstärkung des Elements der Berufssoldaten zugleich eine politische Maßregel, eine Veränderung der ganzen Wehr- und Staatsverfassung; sie wollten jedenfalls die Vermehrung der Kaders der Armee nur dulden, wenn durch eine zweijährige Dienstzeit die größeren Kaders mit einer geringeren Friedenspräsenzstärke sich vereinigen ließen. Zu dem Streit über die Kosten und die Dienstzeit gesellte sich so von 1863 an der Streit über die Prärogative der Krone in Militärsachen überhaupt, der Streit darüber, was bis 1860 Gesetzes- und was Verordnungsrecht gewesen, was die Krone allein oder nur mittels neuer Gesetze ändern könne. Die Majorität des Landtags forderte demgemäß außer einem Wehrgesetz in ihrem Sinne ein Militärorganisationsgesetz und ein Rekrutierungsgesetz; sie hielt

15*

daran fest, daß die zweijährige Dienstzeit adoptiert, die Friedenspräsenzstärke und die jährliche Rekrutenzahl alljährlich mit den Kammern vereinbart werden müsse.

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und das Gesetz vom 9. November 1867 über die Verpflichtung zum Kriegsdienst stellten einerseits die gesetzliche Maximalpräsenzstärke für eine Anzahl Jahre fest, andererseits genehmigten sie den materiellen Inhalt der Militärreform, ordneten gesetzlich aber nur die Wehrpflicht, überließen im übrigen dem Bundesfeldherrn die Feststellung der jährlichen Rekrutenzahl, die Gliederung und Einteilung der stehenden Armee und der Landwehr usw. Freilich wurde auf Forckenbecks Antrag für die Zeit nach Durchführung der ganzen Organisation dem Art. 61 der Verfassung das Versprechen eines künftigen umfassenden Reichsmilitärgesetzes beigefügt. Und da mit Ende des Jahres 1874 das Pauschquantum für die Armee ablief und als Grundlage der künftigen detaillierten Budgetberatung nun auch der Regierung und den Konservativen ein allgemeines Militärgesetz notwendig erschien und man durch das Entgegenkommen in dieser Beziehung zugleich eine große Erhöhung des Militäretats um 40 bis 50 Millionen Mark durchzusetzen hoffte, so wurde nun formell zugestanden, was die Liberalen 1863/1865 gefordert. Es wurde ein Gesetzentwurf vorgelegt, der unter Beschränkung der bisherigen kaiserlichen Prärogative enthielt: ein Organisations- oder Kadergesetz, ein Rekrutierungsgesetz, eine Landwehrordnung und ein umfassendes Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Militärpersonen. Die dafür erwartete ewige gesetzliche Friedenspräsenzstärke erhielt die Regierung nicht bewilligt, sondern nur eine solche auf sieben Jahre, ebenso sieben Jahre später. Sie mußte sich auch bequemen, in der gesetzlichen Fixierung der Militärverwaltung wesentlich weiter zu gehen, als sie beabsichtigt hatte; sie erhielt dafür aber materiell ganz die von ihr

gewünschte Militärgesetzgebung und so weitgehende Mittel für die Armee, daß die Ausgaben auch gegenüber dem Stand von 1864 bis 1866 fast noch einmal als verdoppelt erscheinen. Erst auf Grund dieser Gesetzgebung und dieser Budgetbewilligung hat die deutsche Heeresmacht diejenige Entfaltung erreicht, welche geeignet ist, die Zukunft des Reiches sicherzustellen und die große Machtverschiebung im europäischen Staatensystem zu einer definitiven zu machen.

10. Budgetrecht und Konstitutionalismus.

Die englische Staatspraxis der jährlichen Verwilligungen eines Teils der Steuern und eines Teils der Ausgaben durch das Parlament hat auf dem Kontinent zu der Lehre geführt, daß das unbedingte jährliche Einnahmen- und Ausgaben-Verwilligungsrecht der Kammern unentbehrlich für eine konstitutionelle Verfassung sei. Dieses in der französischen und in der belgischen Verfassung anerkannte Recht führt notwendig zu der Herrschaft der Kammern über die Ministerstellen und stellt jedes Jahr mehr oder weniger Regierung und Gesetzgebung in Frage. Nichtsdestoweniger galt selbst bei den gemäßigten deutschen Liberalen bis in die sechziger Jahre dieses Recht als das zu erstrebende Ziel, als das in jede konstitutionelle Verfassung hineinzuinterpretierende Ideal; in einigen der kleindeutschen Verfassungen ist es wenigstens ermäßigt durch das Verbot der Verknüpfung von Bedingungen mit Budgetbewilligungen, durch das Verlangen größerer Majoritäten für Verwerfungen von Regierungsforderungen, durch das eventuelle Zusammentreten beider Kammern bei der Abstimmung.

In Preußen hatte die Verfassung von 1850 der Krone nicht nur die Fortdauer aller ihrer Einnahmen unabhängig vom Etatsgesetz garantiert (Art. 109), sondern

sie knüpft auch die jährliche Ausgabebewilligung an ein formelles Gesetz; nicht bloß die zweite Kammer oder beide Kammern bewilligten die Ausgaben, wie es durch die meisten anderen deutschen Verfassungsgesetze bestimmt wird, sondern es ist die Übereinstimmung des Königs mit beiden Kammern nötig, um die Ausgaben gesetzlich festzustellen. Die umfangreichen Bestimmungen darüber, wie es zu halten sei, wenn diese Übereinstimmung nicht erzielt werde, wie sie z. B. das sächsische Recht kennt, fehlen in der preußischen Verfassung. Die Krone folgerte daraus in den Jahren 1862 bis 1866 auf Grund der sogenannten Lückentheorie, daß bei dem Nichtzustandekommen des Budgets die Regierung das Recht habe, ohne Etatsgesetz nach einer vom König genehmigten Übersicht die Verwaltung zu führen, dabei die rechtlich oder materiell von ihr als notwendig anerkannten, obwohl von der zweiten Kammer nicht bewilligten Posten zu verausgaben, eventuell sich durch den Staatsschatz, durch Veräußerung von Staatsvermögen die Mittel selbst zu Kriegen ohne Zustimmung der Kammern zu verschaffen. Die zweite Kammer erklärte beides für verfassungswidrig und forderte, daß entweder durch einen Ministerwechsel oder durch eine Kammerneuwahl oder durch zahlreiche Pairsernennungen fürs Herrenhaus die fehlende Übereinstimmung der drei Faktoren der Gesetzgebung für das Etatsgesetz hergestellt werde. Die Regierung endigte den Streit bekanntlich durch das Indemnitätsgesetz vom 14. September 1866, das die gesamten Staatsausgaben von 1862 bis 1865 nachträglich in der Weise legalisierte, wie das jedes Jahr bei den unvermeidlichen Etatsüberschreitungen geschieht.

Der preußische Budgetstreit war in Wirklichkeit ein Streit um die entscheidende Macht im Staate, um das Recht der Majorität der zweiten Kammer, die Minister zu stürzen und beliebige Gesetzesänderungen zu erzwingen. Der Streit mußte nach den realen Machtverhältnissen mit

der tatsächlichen Niederlage der zweiten Kammer endigen. Indem die Regierung in der Form nachgab und sich für die Ausgaben der Jahre 1862 bis 1865 Indemnität erteilen ließ, schuf sie kein neues Recht, sondern beließ es bei dem bisherigen, so verschiedener Deutung fähigen Verfassungsparagraphen; aber eben dies hatte eine versöhnende Wirkung, und indem sie in der Folgezeit durch die tatsächliche Handhabung ihrer Rechte, durch das Gesetz über den Rechnungshof vom 27. März 1872, durch ihre Nachgiebigkeit im Reichsbudgetrecht bis an die äußerste Grenze derjenigen Konzessionen ging, welche, ohne die Machtfrage zu alterieren, die Finanzkontrolle der parlamentarischen Körperschaften erleichterten, schuf sie unter Festhaltung ihres prinzipiellen Standpunktes eine parlamentarische Budgetpraxis, welche auch in der staatsrechtlichen Theorie zu einer gänzlich veränderten Auffassung des Budgetrechts geführt hat. Diese Auffassung gipfelt in dem Satze, daß alle rechtlich feststehenden Ausgaben unweigerlich verwilligt werden müssen, und in der Tendenz, einen möglichst großen Teil aller Staatsausgaben auf Gesetze zu fundieren, um so das Streitgebiet einzuengen. Dafür hat die Regierung eine sehr weitgehende Spezialisierung des Etats anerkannt, überhaupt dem Parlament in dem Maße eine Einwirkung sachlicher Art zugestanden, als die Ausnützung des Budgetrechts zu politischen Zwecken nach Lage der Sache in Deutschland immer unmöglicher erscheint.

Es ist gelungen, dadurch überhaupt eine neue, von englischer, wie belgisch-französischer Schablone abweichende Art monarchisch-konstitutioneller Regierungsform zu begründen, wie sie allein zum Heile führen kann bei der flugsandartigen Beweglichkeit unserer Parteibildungen, bei den kirchlichen und sozialen Sonder- und Klasseninteressen, welche in unseren Parteien stets die politischen Grundsätze bei dem verhältnismäßig geringen Maß der

allgemeinen politischen Bildung überwuchern. Das Charakteristische dieser Regierungsform ist das Vorwiegen der königlichen Initiative und einer Regierung durch Minister, welche Fachbeamte sind; ist die Negation des Grundsatzes, daß die Kammermajorität das Recht habe, jährlich die Vollmacht zur Regierung durch das verwilligte Budget erst zu erteilen. Die Kammern sind so nicht der erste, sondern der zweite Faktor des Staatslebens, ihre Bedeutung liegt in der Kontrolle, die sie üben, und in der Vermittlung, die sie zwischen Regierung und öffentlicher Meinung herstellen. Die große Zahl von Beamten in den deutschen Kammern macht sie alle mehr oder weniger selbst zu halben Organen des Beamtentums, das in seinen verschiedenen Kategorien und Parteifärbungen so zu Worte kommt. Die wichtigsten Taten dieser königlichen Regierung in der Folgezeit waren außer der definitiven Durchführung der Militärreform die gänzliche Neubildung der inneren preußischen Verwaltung und der Beginn einer großen Sozialreform, während das letzte Glied dieser Kette, eine große Finanzreform, noch nicht hat gelingen wollen.

Inhaltsverzeichnis:

I. Vorgeschichte bis zum Jahre 1640.

II. Die Zeit von 1640—1740.

IV. Die Stein-Hardenbergsche Zeit.

V. Die Zeit von 1840.

